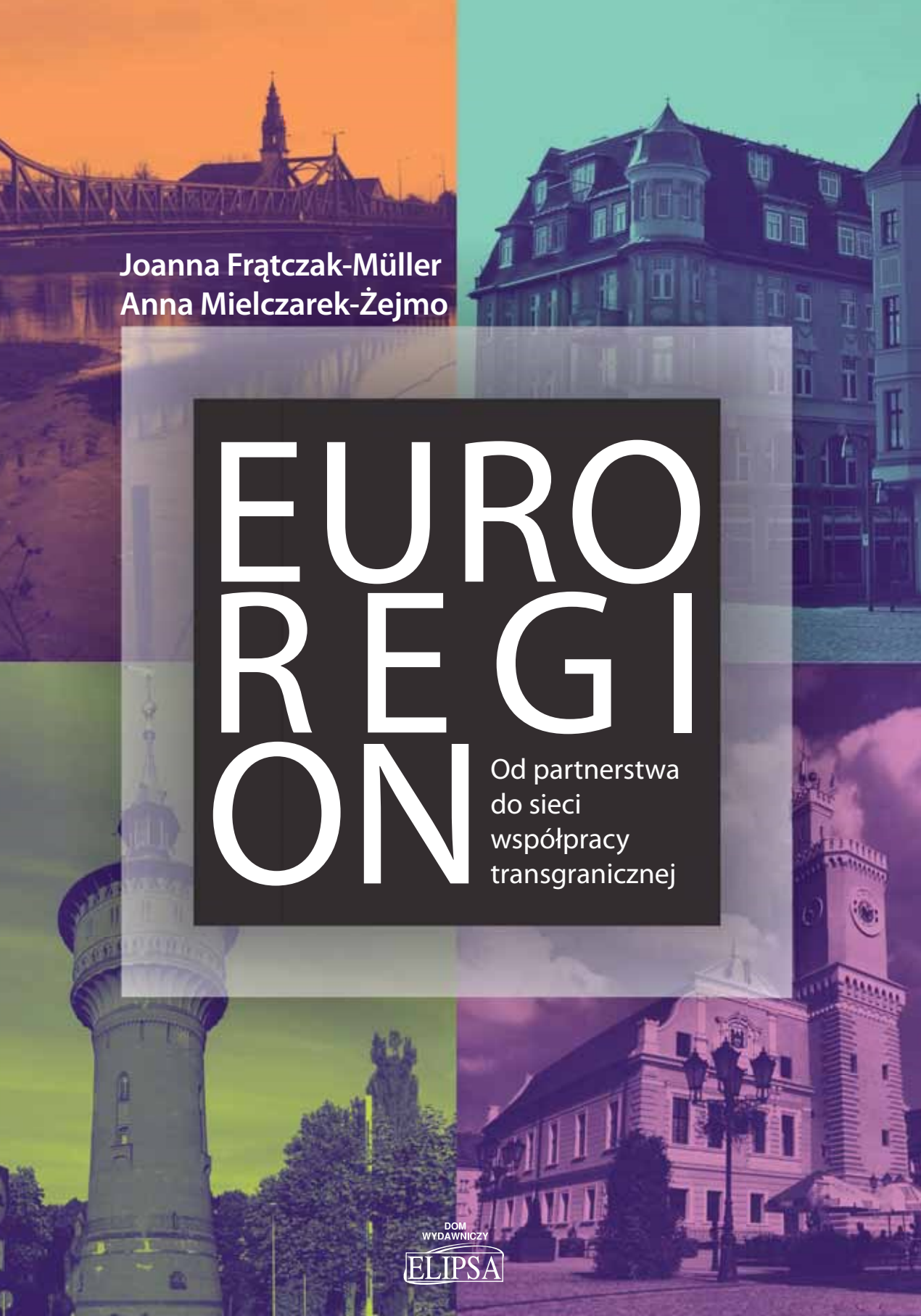


Joanna Frątczak-Müller
Anna Mielczarek-Żejmo

# EUROREGION

Od partnerstwa do sieci współpracy transgranicznej

DOM WYDAWNICZY
ELIPSA

# EUROREGION

## Od partnerstwa do sieci współpracy transgranicznej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# EUROREGION

Od partnerstwa do sieci współpracy transgranicznej

Joanna Frątczak-Müller
Anna Mielczarek-Żejmo

DOM WYDAWNICZY
ELIPSA

Warszawa 2019

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Zielonogórski

Recenzenci:
dr hab. Elżbieta Opiłowska, prof. UWr
(Uniwersytet Wrocławski)
prof. dr. hab. Katarzyna Stokłosa
(University of Southern Denmark)

Projekt okładki:
Agnieszka Miłaszewicz

Opracowanie redakcyjne i korekta:
Hanna Januszewska

© Copyright by Joanna Frątczak-Müller, Anna Mielczarek-Żejmo
and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2019

ISBN 978-83-8017-258-6

DOM WYDAWNICZY ELIPSA

Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# Spis treści

**Wstęp** ..... 7

**I. Współpraca transgraniczna** ..... 15
1. Sieci współpracy transgranicznej – ramy teoretyczne ..... 15
2. Uwarunkowania współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim ..... 21
3. Formalne podstawy działalności euroregionu ..... 26
1.1. Prawo unijne ..... 27
1.2. Dokumenty międzykrajowe ..... 27
1.3. Polskie dokumenty prawne ..... 28
1.4. Wewnętrzne regulacje ESNB ..... 29

**II. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr jako instytucja współpracy transgranicznej pogranicza polsko-niemieckiego** ..... 31
1. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr – budowa i funkcjonowanie ..... 31
2. Kreowanie współpracy transgranicznej ..... 36
3. Ocena funkcjonowania Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr ..... 41

**III. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr jako sieć współpracy transgranicznej** ..... 49
1. Partnerstwa transgraniczne – społeczne sieci współpracy. Rdzeń i peryferie ..... 49
1.1. Partnerstwo transgraniczne w ujęciu sieciowym ..... 50
1.2. Budowa sieci współpracy w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr ..... 51
1.3. Relacje w sieci współpracy transgranicznej i rodzaje partnerstw ..... 54
2. Relacje Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr z instytucjami demokracji przedstawicielskiej ..... 63
3. (Współ)decydowanie w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr ..... 65

**IV. Ku społeczności pogranicza?** ..... 75
1. Relacje pomiędzy Polakami i Niemcami ..... 76
2. Kontakty osobiste mieszkańców Euroregionu ..... 88
3. Wymiana wartości materialnych i niematerialnych ..... 94

**Zakończenie** ..... 101
**Literatura** ..... 109
**Pozostałe źródła** ..... 117
**Aneks** ..... 119

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# Wstęp

Współczesne euroregiony pełnią funkcję skupienia społecznego. Jest to jedna z podstawowych funkcji instytucji społecznych. Poprzez nią organizacje publiczne, działając zgodnie z wytyczonymi celami, zaspokajają potrzeby społeczności, które obejmują swoją działalnością. Owo oddziaływanie przybiera postać dwojakiego rodzaju. Zazwyczaj dotyczy zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb jednostek w ramach procesu rozdziału dóbr i usług. Jednocześnie ma ono szerszy zasięg i uwidacznia się również w inspirowaniu do podejmowania działań, tworzeniu powiązań i kooperacji, których efektem jest zmiana jakości życia, a w szerszym kontekście zmiany kulturowe. W tak ukierunkowanej działalności euroregionów dostrzegamy źródło sieci społecznych w obszarze współpracy transgranicznej. Pierwotnie jedną z najczęstszych przyczyn tworzenia takiego rodzaju powiązań była współpraca na rzecz rozwiązywania ponadgranicznych problemów infrastrukturalnych i komunikacyjnych. Obecnie mamy do czynienia z tworzeniem sieci powoływanych także w celu rozwiązywania problemów społecznych, występujących na terenach objętych działalnością euroregionów. Ich istnienie zakłada występowanie całego systemu relacji społecznych, o sile i natężeniu których można wnioskować na podstawie szczegółowych analiz.

Proces powstawania sieci społecznych jest funkcją oddziaływań formalnych i nieformalnych. Studia na temat zasad współpracy transgranicznej wskazują, że zazwyczaj prowadzone w jej ramach projekty są inicjowane przez niewielką liczbę osób mocno zmotywowanych, przy raczej słabym instytucjonalnym umocowaniu ram tej działalności. Zdaniem Dorte Jagetić Andersen i Marie Sandberg euroregiony stosując pewien rodzaj miękkiego zarządzania, są w stanie inicjować wiele transgranicznych działań, ale nie są w stanie usuwać, czy choćby redukować wielu utrudnień tej współpracy, np. infrastrukturalnych czy prawnych (Andersen, Sandberg 2012, s. 22). Funkcjonowanie euroregionów bowiem jest skierowane na wspólnie podejmowane działania, których celem jest poprawa i rozwój kontaktów sąsiedzkich pomiędzy społecznościami lokalnymi oraz lokalnymi władzami reprezentującymi dwa lub więcej państw w takim samym stopniu, jak podpisanie umów i zgoda na porozumienie, niezbędne dla osiągnięcia tego celu (Pinelli, Giacometti, Lewney, Fingleton 1998). Euroregiony tym samym nadają formalną strukturę jednej z podstawowych form transgranicznej współpracy (Perkmann 2002a, s. 126). Stwarzają podłoże do powstawania transgranicznej sieci powiązań, umożliwiającej współdziałanie w dziedzinie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

gospodarki i infrastruktury oraz zmiany w sferze kulturalnej poprzez znoszenie barier socjalnych oraz inicjowanie kontaktów ponadgranicznych z przedstawicielami wszystkich części euroregionu, prowadzące do wzrostu zaufania między sąsiadami i uświadamiania wspólnych interesów (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2016a; Greta, Lewandowski 2008, s. 224; Lepik 2009, s. 267; Perkmann 2002b, s. 3–4). Jakość działania tych instytucji można więc mierzyć poprzez analizę ich aktywności w budowaniu sieci społecznej widzianej w inicjowaniu projektów partnerskich, częstotliwości i charakterze kontaktów oraz trwałości więzi między członkami społeczności z obu stron granicy i poziomie wypracowanego zaufania, ale również opinii mieszkańców na temat ich funkcjonowania (Bellini, Hilpert 2013; Zielińska, Koszyk-Białobrzeska 2009). Instytucje, jako podmioty stanowiące reguły współdziałania, są obecne w każdej aktywności ludzi. Oddziałują wielostronnie na jej charakter, intensywność a także skuteczność podejmowanych inicjatyw. Wywierają silny wpływ na przedsiębiorczość jednostek i współdziałanie, szczególnie w sytuacji braku nieformalnych substytutów sprawnie działających norm (Anderson, Francois 2008, s. 411). Rola euroregionu w kształtowaniu więzi ponadgranicznych jest tu szczególnie interesująca. Jest to ważny przypadek instytucji budowanej oddolnie, w której nastąpiło przesunięcie działań wspierających rozwój sieci współpracy transgranicznej z peryferii zadań do centrum funkcjonowania i zdefiniowania ich jako jednej z podstawowych ról.

Niniejsza praca stanowi próbę poznawczego spojrzenia na przedstawioną kwestię. Przyjęte w niej założenia analizowałyśmy korzystając z koncepcji wypracowanych w ramach trzech perspektyw teoretycznych dotyczących regionalizacji (*regionalization and soft spaces*), teorii sieci (*network theory*) oraz zarządzania sferą publiczną (*governance*). Jej celem jest prezentacja procesów integracyjnych, zachodzących na pograniczu polsko-niemieckim w kontekście działań podejmowanych na rzecz tworzenia i animowania sieci współpracy euroregionalnej. Za sieć współpracy euroregionalnej uznajemy sieć partnerstw powstających i funkcjonujących w obszarze działania euroregionu. Podstawowe obszary analiz, które zostały sformułowane w niniejszym tekście, odnoszą się do następujących trzech sfer funkcjonowania badanej sieci: jej budowy, relacji sieciowych w niej występujących (wewnętrznych i zewnętrznych – również w odniesieniu do instytucji demokracji przedstawicielskiej), stosowanych zasad zarządzania siecią i przyjętych w niej zasad podejmowania decyzji. Zastanawiamy się tutaj nad rolą euroregionu w powstawaniu sieci współpracy (inicjowaniu partnerstw transgranicznych) oraz tworzeniu zasad jej funkcjonowania. Punktem wyjścia jest założenie, że zasady działania sieci nie rozprzestrzeniają się przypadkowo. Tworzą konkretne struktury i oddziałują na kierunek i jakość

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

przepływów (Christakis, Fowler 2009). Oczekiwane relacje przyjmują postać dwojakiego rodzaju. Są to powiązania nieformalne o słabym natężeniu oraz formalne sieci współdziałania, z dużym zasięgiem oddziaływania i cyklicznością podejmowanych działań. Opis tego procesu dokonany został poprzez analizę funkcjonowania Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (dalej: Euroregion, ESNB), powołanego zgodnie z przyjętym statutem dla stymulacji, inicjowania i umacniania współpracy mieszkańców, instytucji i organizacji na pograniczu polsko-niemieckim[1].

Tworzenie euroregionów w Europie Wschodniej przebiegało w odmiennych warunkach niż w przypadku pozostałych euroregionów w Europie. Pierwsze euroregiony, powstające od połowy XX wieku, były powoływane w ramach wielkiego procesu integracji europejskiej w celu unifikacji pogranicz. Natomiast euroregiony tworzone we wschodniej części Europy u schyłku XX wieku miały raczej osłabiać bariery współpracy i przygotowywać reprezentowane państwa do procesu integracji z Unią Europejską (Greta, Stanisławski 2008, s. 228). Przykładem instytucji działającej zgodnie w wytyczonymi powyżej ramami jest ESNB, powstały w roku 1993 na granicy polsko-niemieckiej na podstawie porozumienia Stowarzyszenia Gmin RP „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr" i niemieckiego Stowarzyszenia „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr". Prezentowana instytucja może być uznana za organizację modelową dla analizy roli euroregionów w kreowaniu sieci współpracy euroregionalnej. Istnieją przynajmniej cztery przesłanki wyboru tego euroregionu jako istotnego przypadku dla prowadzonych analiz. Pierwsza z nich odnosi się do jego pochodzenia. Jego utworzenie miało charakter oddolny. ESNB był jednym z nielicznych regionów zainicjowanych przez lokalne elity polityczne (Solarz 2009). Euroregiony z udziałem Polski najczęściej były powoływane w efekcie oddziaływania władz centralnych. Druga związana jest z typowością cech ESNB w odniesieniu do pozostałych euroregionów działających na pograniczach Polski. Jest jednym z najdłużej działających euroregionów, w pełni odzwierciedlającym charakterystyczne cechy euroregionów z Europy Środkowej i Wschodniej. Chodzi tu o pewną specyfikę funkcjonowania tego typu instytucji, wynikającą z odmiennych tradycji uzyskania niepodległości po obu stronach granicy państw je tworzących w porównaniu do państw z Europy Zachodniej i odmiennego charakteru wewnętrznych i międzynarodowych relacji politycznych. Dotyczy to również różnic ekonomicznych, społecznych i kulturowych graniczących ze sobą państw. Trzecia przesłanka jest wynikiem doświadczenia jego kadr we wdrażaniu polityki spójności UE. W okresie przedakcesyjnym ESNB był bardzo skuteczny w absorpcji środków

[1] *Umowa o utworzeniu Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr*; źródło: http://euroregion-snb.pl/o_nas/powstanie [dostęp z dnia 30.04.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

europejskich skierowanych do krajów kandydujących (Dołzbłasz, Raczyk 2010). Czwarta i ostatnia jest związana z działaniami przedstawicieli Euroregionu w rozpowszechnianiu idei współpracy transgranicznej. ESNB jako instytucja jest ważnym punktem odniesienia dla kolejnych, podobnych jemu organizacji. Jego przedstawiciele zasiadali i zasiadają w wielu gremiach mających wpływ na decyzje o kierunkach rozwoju idei euroregionów w Polsce i UE, jak Forum Polskich Regionów Granicznych, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych oraz Komitet Współpracy Transgranicznej. Z tego powodu próba ustalenia rodzaju i charakteru sieci współpracy powstałej na bazie działalności ESNB oraz jego roli w jej kreowaniu i podtrzymywaniu jej działania wydaje się interesująca.

Inną inspirację do badań dostarczyło przekonanie o szczególności podejmowanej tematyki. Dwadzieścia pięć lat działalności instytucji euroregionalnych w granicach Polski skłania do analizy funkcjonowania podejmowanych form współpracy, oceny ich potencjału, osiągnięć oraz sposobu realizacji funkcji integracyjnych. Uznajemy, że funkcjonowanie ESNB wzmacnia proces instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Naszym zdaniem ESNB zastępuje lokalne instytucje w tworzeniu współpracy transgranicznej, a realizowane w jego działaniach cele polityki transgranicznej są określane przez jego uczestników.

Prezentowana diagnoza opiera się na wynikach badań przeprowadzonych w ESNB w latach 2013–2018. Trzon analiz jest wynikiem projektu badawczego „Zaufanie ponad granicami. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr a procesy integracyjne na pograniczu polsko-niemieckim" realizowanego w latach 2013–2014 przez pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego i Brandenburskiego Uniwersytetu Technicznego[2]. Terenem badań był ESNB. Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu trzech metod: analizy treści (zawartości), sondażu, wywiadów swobodnych. Celem badania była analiza funkcjonowania Euroregionu jako instytucji podejmującej działania na rzecz integracji polskich i niemieckich społeczności pogranicza oraz zidentyfikowanie czynników sprzyjających wzmocnieniu integracji i wzajemnego zaufania. Analiza treści objęła oficjalne strony internetowe ESNB (polską i niemiecką) oraz dokumenty związane z liczbą i rodzajem realizowanych projektów. Dobór

[2] Projekt badawczy „Zaufanie ponad granicami. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr a procesy integracyjne na pograniczu polsko-niemieckim" był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013. Były to środki z Funduszu Małych Projektów i Projektów Sieciowych Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr oraz budżetu państwa. Pełny raport z badań jest zamieszczony na stronie: http://www.is.uz.zgora.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=390:zaufanie&catid=64:lobs&Itemid=124 [dostęp z dnia 30.04.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

dokumentów do badań był wyczerpujący. Analizie poddano wszystkie informacje zamieszczone na stronie ESNB dotyczące jego utworzenia i działalności oraz raporty z realizacji jego zadań. W rezultacie uzyskano informacje dotyczące pochodzenia ESNB i procesu jego rozwoju, dane ilościowe i jakościowe dotyczące utworzonych partnerstw oraz wdrożonych projektów i wykorzystanych zasobów, a także dokumenty formalne niezbędne do współpracy transgranicznej i tworzące podstawy funkcjonowania tej instytucji. W diagnozie wykorzystałyśmy również dane z analizy przeprowadzonej w roku 2017, zawierającej badanie treści dokumentów związanych z liczbą i rodzajem realizowanych projektów euroregionalnych (raporty z realizacji zadań euroregionalnych na lata 2000–2013, analizy były zlecone firmom zewnętrznym) oraz oficjalne strony internetowe Euroregionu.

Do badań sondażowych użyto techniki wywiadu kwestionariuszowego. Próba kwotowa została skonstruowana na podstawie danych o strukturze demograficznej mieszkańców ESNB w 2010 roku opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz Statistisches Bundesamt. Kontrolowano wiek, płeć oraz miejsce zamieszkania respondentów. W sondażu udział wzięło 600 mieszkańców polskiej części ESNB oraz 200 mieszkańców części niemieckiej. O liczbie polskich i niemieckich uczestników badania decydowała wielkość populacji po obu stronach ESNB. Pytania zawarte w ankiecie dotyczyły wiedzy i opinii na temat Polaków/Niemców, kontaktu z Polakami/Niemcami, a także wiedzy i opinii na temat ESNB. Struktura próby założonej i zrealizowanej została przedstawiona w aneksie (tabela 7).

Opinie liderów współpracy transgranicznej uzyskano w ramach wywiadów swobodnych zrealizowanych z osobami posiadającymi największy dorobek w zakresie będącym przedmiotem prezentowanych badań. Przeprowadzono łącznie 70 wywiadów: 50 z polskimi liderami współpracy transgranicznej i 20 z niemieckimi[3]. W trakcie badań wykorzystano dwa narzędzia badawcze: jedno do wywiadów z osobami, które były zaangażowane w tworzenie i/lub rozwój instytucji Euroregionu, drugie do wywiadów z osobami, które uczestniczyły we współpracy transgranicznej (beneficjentami). Pierwsza lista poszukiwanych informacji dotyczyła kwestii: genezy i charakteru współpracy z Euroregionem, oceny jego działań na rzecz współpracy transgranicznej, największych osiągnięć w realizacji projektów, trudności i barier w ich realizacji, kontaktów między Polakami a Niemcami, osobistych relacji z Niemcami/Polakami, perspektyw

[3] Zapis dźwiękowy oraz transkrypcje wywiadów znajdują się w siedzibie Wydziału Pedagogiki, Psychologii i Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego. W przedkładanym czytelnikowi tekście znajdują się oznaczenia przykładowych wywiadów, które zawierają przesłanki formułowanych wniosków (De – wywiady z niemieckimi liderami, Pl – wywiady z polskimi liderami).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

rozwoju Euroregionu. Druga natomiast dostarczyła informacji na temat zaangażowania liderów w pracę ESNB, genezy Euroregionu, etapów jego rozwoju, największych osiągnięć, niepowodzeń, problemów i barier oraz perspektyw dalszego funkcjonowania. Wykaz uczestników wywiadów został zamieszczony w aneksie (tabela 8).

W prezentowanej diagnozie analiza treści i wywiady stanowią podstawowe źródła wiedzy o strukturze sieci współpracy transgranicznej na granicy polsko-niemieckiej, relacjach między jej uczestnikami oraz metodach podejmowania decyzji. Badania nad budową i wydajnością sieci zakładają możliwość wykorzystywania reguł matematycznych, biologicznych, psychologicznych i społecznych w ich diagnozie (Powell, White, Koput, Owen-Smith 2005; Fowler, Christakis 2010). Przedstawione analizy odnoszą się do ostatniego z wymienionych. Są to analizy jakościowe skoncentrowane na badaniu wzorców tworzenia sieci i zasad ich działania.

Prezentowana książka składa się z czterech części. Rozdział pierwszy obejmuje trzy podrozdziały poświęcone tematyce współpracy transgranicznej. Charakteryzujemy tu przyjęte perspektywy teoretyczne odnoszące się do koncepcji z zakresu regionalizacji, teorii sieci, zarządzania sferą publiczną. Rozdział zawiera także analizę uwarunkowań współpracy transgranicznej w odniesieniu do społeczno-gospodarczego rozwoju relacji polsko-niemieckich oraz uwarunkowań natury historycznej i prawnej.

Kolejne części mają charakter empiryczny. Zawarte w nich wyniki zostały usystematyzowane zgodnie z przyjętymi celami badań. W rozdziale drugim prezentujemy ESNB jako ważny element instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Wychodząc z założenia, że instytucje euroregionalne są podstawowym czynnikiem umacniania współdziałania w obszarach przygranicznych i jednocześnie szczególnym jego przejawem, prezentujemy budowę i zasady funkcjonowania Euroregionu. Szczególne miejsce zajmują w nim analizy z zakresu zadań podejmowanych przez ESNB w odniesieniu do inicjowania i upowszechniania treści zasad tej współpracy. Rozdział kończy ocena instytucji sformułowana przez uczestniczących w sondażu mieszkańców Euroregionu.

Trzeci rozdział książki dotyczy charakterystyki działalności ESNB z wykorzystaniem koncepcji sieciowej. Jego celem jest analiza Euroregionu jako twórcy i organizatora sieci współpracy. Przyjmujemy w nim, że siła i jakość działających w jego obszarze partnerstw jest funkcją aktywności Euroregionu w tworzeniu współpracy transgranicznej. Szczególną uwagę skupiamy w nim na analizie działania funkcjonującej w jego obszarze sieci społecznej. Przyjęty program badawczy wytyczył zadania w odniesieniu do diagnozy jej budowy i zasad funkcjonowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

nia, z uwzględnieniem charakteru tworzonych w niej relacji, zasad zarządzania siecią, komunikowania i podejmowania decyzji.

Ostatnia czwarta część książki prezentuje skutki działania Euroregionu. Zastanawiamy się w niej, czy zadania podejmowane w ramach funkcjonowania ESNB są na tyle skuteczne, że można dzisiaj mówić o formułowaniu się społeczności pogranicza polsko-niemieckiego. W tym celu poświęcamy uwagę ocenom relacji pomiędzy Polakami i Niemcami, częstotliwości i zadowolenia z kontaktów osobistych mieszkańców Euroregionu oraz rodzaju i zasad transgranicznej wymiany wartości materialnych i niematerialnych pomiędzy nimi. Opracowanie uzupełnia zakończenie, w którym odwołujemy się do najważniejszych ustaleń z badań oraz wskazujemy dalsze kierunki prac, mając jednocześnie nadzieję, że otrzymane rezultaty dadzą wkład w dyskusję nad skutecznością stosowanych rozwiązań w działaniu sieci współpracy transgranicznej na obszarach przygranicznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# I. Współpraca transgraniczna

Współpraca transgraniczna i jej szczególny wymiar w postaci współpracy euroregionalnej odgrywa istotną rolę w rozwoju społeczności lokalnych. Jest ważnym czynnikiem procesu przywracania spoistości i jedności wielu obszarom. Jej istotą jest stworzenie transgranicznej sieci powiązań na szczeblu regionalnym i lokalnym, umożliwiającej kooperację w zakresie gospodarki i infrastruktury oraz wzrost zaufania między sąsiadami w ramach znoszenia barier w dziedzinie oświaty, kultury, nauki języków obcych oraz rozwiązywania codziennych problemów (Radek 2011). Tego typu współdziałanie, nazywane „małą integracją" (Greta 2003, s. 71), ma wskazywać na oddolną realizację odgórnie przyjętego nowego ładu europejskiego. Z tej perspektywy ważną cechą euroregionów jest najwyższe uprzywilejowanie gmin w ich wzajemnych kontaktach oraz przypisanie im funkcji tzw. „rozrzedzania granic państwowych" (Greta 2003, s. 73). Dla osiągnięcia tych celów wymagane jest wykorzystywanie nowych form zarządzania. Chodzi tu o stosowanie włączających form podejmowania decyzji i komunikacji społecznej oraz budowę sieci współdziałania. W tej części pracy prezentujemy podstawowe założenia odnoszące się do tak ujętej problematyki. Dodatkowo charakteryzujemy uwarunkowania współpracy transgranicznej w odniesieniu do czynników społeczno-gospodarczych, historycznych i prawnych.

## 1. Sieci współpracy transgranicznej – ramy teoretyczne

Euroregion jest wewnętrznie złożoną instytucją społeczną. Jego celem jest integracja społeczności oddzielonych granicami i różniących się kulturą, gospodarką i administracją. Euroregion nadaje formalną strukturę jednej z podstawowych form współpracy transgranicznej. Tworzy fundament dla powstawania transgranicznej sieci połączeń, umożliwiając w ten sposób współpracę gospodarczą i infrastrukturalną i zmianę kulturową. Chcąc pokreślić znaczenie euroregionu dla spójności społeczności pogranicza, do wyjaśnienia obserwowanych w nim zjawisk wybrałyśmy trzy główne perspektywy teoretyczne. Pierwsza dotyczy regionalizacji (*regionalization and soft spaces*), druga teorii sieci (*network theory*), a trzecia zarządzania sferą publiczną (*governance*).

W koncepcjach regionalizacji zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych odbywa się przede wszystkim w regionach (OECD/SWAC 2017). Procesy regio-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

nalizacji łączy się z decentralizacją prowadzącą do powstania regionów o mniejszym lub większym stopniu autonomii (Kaczmarek 2005). Źródeł regionalizacji upatruje się w intencjonalnych działaniach władz centralnych. Przykładem mogą być instrumenty (administracyjne, organizacyjne, finansowe) utworzone w ramach UE dla wsparcia regionów przygranicznych.

Autorzy sugerują odróżnienie regionalizacji od regionalizmu (Gorzelak 1993; OECD/SWAC 2017). Regionalizm jest pojęciem węższym. Rozróżnienie to wskazuje na występowanie kontrastu pomiędzy procesami warunkowanymi instytucjonalnie i przebiegającymi realnie. Regionalizm – szczególnie tak zwany „nowy" regionalizm – w znacznym stopniu odnosi się do zbiorowego charakteru formowania się identyfikacji regionalnej (Opiłowska 2019). Proces ten jest wielokierunkowy i pluralistyczny. Jego uczestnikami są przede wszystkim aktorzy sektora pozarządowego. Pierwotnie („stary") regionalizm łączony był z centralnymi decyzjami i strategiami wzmacniania regionów w okresie powojennym (Söderbaum 2016).

W literaturze regiony także przedstawiane są jako efekt oddolnie kształtującej się identyfikacji i odrębności kulturowej lub instytucjonalnego projektowania i formowania. Są określane jako terytoria ustalone przez zażyłość (*familiarity*) i regionalną tożsamość lub jako konstrukty formułowane przez elity (Klatt 2012). Regiony są historycznie kształtowanymi strukturami, których instytucjonalizacja odbywa się w oparciu o ich wymiar terytorialny, symboliczny, instytucjonalny i tożsamościowy. Kluczowym aspektem regionów jest tożsamość ich mieszkańców. Z jednej strony stanowi kontekst analizy relacji między podmiotami funkcjonującymi w obrębie regionu, z drugiej powstaje w procesie jego instytucjonalizacji (Paasi 2002, 2009).

Relacje społeczne na pograniczach są jednym z kryteriów ich różnicowania. Zbigniew Kurcz (2012) wyróżnił pogranicze administracyjne i społeczne. Pierwszy typ pogranicza jest wytwarzany wokół granicy zamkniętej, uniemożliwiającej styczności społeczne mieszkańców. Jednak samo występowanie granicy skłania podmioty funkcjonujące w jego obrębie do podejmowania w związku z nią określonych działań (np. ochrona granic, przemyt). Z kolei granicom otwartym, umożliwiającym kontakty między mieszkańcami, towarzyszy pogranicze społeczne.

W kontekście prowadzonych przez nas analiz zasadne jest spoglądanie na granicę zarówno z perspektywy administracyjnej jak i społecznej. Wymaga tego szczególnie osadzenie badań na pograniczu polsko-niemieckim. Z jednej strony mamy tu do czynienia z granicą otwartą, która nie tworzy barier dla rozwoju relacji między mieszkańcami. Z drugiej strony, trudno zgodzić się z tezą, że doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza (z wyjątkiem nierzadko ścisłej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

i rozwiniętej na szeroką skalę współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi) (Dolińska, Makaro, Niedźwiecka-Iwańczak 2018), doprowadziły do wytworzenia trwałych relacji między mieszkańcami i powstania społeczności regionalnej o wyraźnej tożsamości. Jednocześnie uwagę zwracają działania władz różnego szczebla ukierunkowane na kształtowanie warunków sprzyjających spójności społecznej na pograniczu polsko-niemieckim.

Funkcjonowanie regionów transgranicznych w Europie jest ściśle związane z procesem integracji europejskiej i polityką regionalną Unii Europejskiej. Za współpracę transgraniczną uznaje się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”[4]. Jest postrzegana jako „właściwy sposób promowania idei jedności europejskiej i przyczyniania się do jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Instytucje europejskie opracowały w szczególności konkretne polityki oraz instrumenty finansowe i regulacyjne w celu wspierania powstawania i konsolidacji regionów transgranicznych” (Sohn 2018, s. 303). Głównym narzędziem jest program Interreg utworzony w roku 1990. Jego podstawowym celem jest wzmocnienie powiązań między lokalnymi i regionalnymi podmiotami działającymi wzdłuż granic państw członkowskich UE. Regiony transgraniczne w Europie charakteryzują się dużą różnorodnością inicjatyw i struktur współpracy transgranicznej, a ich rozwój przebiegał według różnych kierunków (Sohn 2018). Euroregiony w Polsce częściej postrzegane są jako struktury organizacyjne zarządzające funduszami strukturalnymi. Poza tym są powoływane dla wspierania procesów tworzenia się społeczności opartej na więzi, zaspokajającej potrzeby ich uczestników i mieszkańców pogranicza (Allmendinger, Haughton, Knieling, Othengrafen 2015, Paasi 1986). W wyniku ich działania dochodzi do budowania kapitału społecznego zwiększającego sprawność wspólnot regionalnych i lokalnych (Lin 2002, Andersen, Klatt, Sandberg 2012).

Jednym z głównych sposobów realizacji powyższych funkcji jest tworzenie warunków dla powstawania, upowszechniania i utrwalania partnerstw transgranicznych. Partnerstwa transgraniczne rozumiane są tutaj jako elementy sieci społecznych. Można założyć, że miarą jakości działalności euroregionów jako organizacji jest ich aktywność w inicjowaniu projektów partnerskich oraz częstotliwość i charakter kontaktów transgranicznych mieszkańców pogranicza (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2016a). I odwrotnie, kształtowanie relacji

[4] Art. 2 Europejskiej konwencji ramowej współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

między partnerami wspólnych projektów transgranicznych stanowi istotny element rozwoju sieci powiązań (Strihan 2008; Perkmann 2007).

Nicholas A. Christakis i James H. Fowler definiują społeczność (community) w społeczeństwie sieci poprzez wskazanie na znaczenie strukturalnych powiązań pomiędzy jej indywidualnymi i zbiorowymi uczestnikami. Społeczność sieciowa może być rozumiana jako grupa ludzi, którzy są silniej powiązani ze sobą niż z innymi grupami ludzi połączonych w innych częściach sieci (społeczeństwa sieci) (Christakis, Fowler 2009, s. 12–13). Partnerstwa transgraniczne są przykładem sieci społecznych w rozumieniu zaprezentowanym powyżej. Analiza sieciowa uwzględniająca docieranie do zasad ustanawiania i funkcjonowania partnerstw daje możliwość badania norm stosowanych przy organizacji współpracy transgranicznej. Pozwala także przewidywać, w jaki sposób role oparte na tych normach (np. lokalni politycy jako działacze euroregionu) wpływają na dalszy rozwój struktur organizacyjnych, których dotyczą (por. Fowler, Christakis 2010). Jest to szczególnie przydatne do badań mających na celu ocenę programów i projektów, których zadaniem jest kształtowanie relacji (Batorski 2008). Stanowi także ważne uzupełnienie w obszarze często zdominowanym przez instytucjonalne wyjaśnienia dotyczące skutków zarządzania (Durand, Nelles 2014).

Zainteresowanie stosowaniem w badaniach euroregionów perspektywy sieciowej wynika z ich cech. Po pierwsze, kluczowym warunkiem tworzenia i rozwoju euroregionów jest oddziaływanie na powstawanie związków oraz utrwalanie i poszerzanie istniejących powiązań. Wynika to z formalnego wymogu korzystania z funduszy strukturalnych będących w dyspozycji euroregionów. Po drugie, działania podejmowane przez jego uczestników opierają się o partnerstwa podmiotów o zróżnicowanym statusie, reprezentujących różne sektory, co pozwala na obserwację niejednorodnych przepływów pomiędzy nimi. Po trzecie, skład aktorów funkcjonujących w sieciach euroregionów jest ustalony i ograniczony do względnie określonego obszaru. Umożliwia to analizę całej sieci i uwzględnienie wszystkich jej węzłów oraz połączeń pomiędzy nimi. Jest to stosunkowo rzadka sytuacja, umożliwiająca pozyskanie pełnej wiedzy o strukturze sieci (Hanneman 2005).

Relacje między aktorami sieci mają wpływ na zakres tematyczny, trwałość i efektywność współpracy, jak również jej charakter i siłę (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012). Wykorzystanie paradygmatu sieciowego w analizach euroregionów pozwala zwrócić uwagę na uwarunkowania i konsekwencje ich budowy (rozkład pozycji, gęstość, różnorodność) oraz charakter i kierunek przepływów (Freeman 2004; Borgatti, Halgin 2011). W założeniu badań nad budową i sprawnością sieci analizuje się matematyczne, biologiczne, psychologiczne i społeczne reguły jej funkcjonowania (Powell, White, Koput, Owen-Smith 2005; Fowler,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Christakis 2010). Prezentowane analizy dotyczą ostatnich z nich. Są to **analizy jakościowe skupione na badaniu wzorów tworzenia sieci i zasad jej działania**.

Euroregiony są częścią wielopoziomowego sprawowania rządów (*multi level governance*; dalej: MLG) – publicznego modelu zarządzania w UE. Model ten dotyczy procedur podejmowania decyzji i powstawania regulacji w procesie negocjacji politycznych. Jego kluczową cechą jest ulokowanie poza tradycyjnym rozumieniem suwerennego państwa jako centralnego ośrodka podejmowania decyzji i rozwiązywania konfliktów (Ruszkowski 2013). Charakterystyczne jest także poszerzenie hierarchicznego przebiegu procesu decyzyjnego o elementy niehierarchiczne w wyniku włączenia podmiotów reprezentujących wszystkie sektory (publiczny, pozarządowy i prywatny). Dzięki temu w modelu MLG realizowana jest zasada partycypacji, zawarta w kluczowych dokumentach unijnych (Kurczewska 2014). Sformułowano w nich wymóg uczynienia publicznych procesów decyzyjnych bardziej społecznymi. Jako element polityki spójności UE, zróżnicowanie sektorowe uczestników procesów decyzyjnych wzmacnia zasadę proporcjonalności i pomocniczości. Partycypacyjny charakter wielopoziomowego sprawowania rządów, którego częścią są euroregiony, podkreśla również Simona Piattoni (2010). Udział przedstawicieli środowisk pozarządowych na różnych poziomach procesów politycznych jest jednym z trzech warunków realizacji idei MLG. Poza tym autorka wymienia kryteria jednoczesnego zaangażowania władz z różnych szczebli w proces polityczny oraz przyjmowanie przez relacje między uczestnikami formy sieci niehierarchicznych. Według Marcusa Perkmanna (2002) udział podmiotów sektora obywatelskiego we wdrażaniu wspólnotowych programów jest kluczowym warunkiem podziału odpowiedzialności w euroregionach. Umożliwia znalezienie i zaangażowanie zaufanych aktorów o wysokich kompetencjach i kapitale społecznym, co jest niezbędne do realizacji celów programów strategicznych. Ponadto trwałość współpracy jest wspierana przez powstawanie nieformalnych sieci. Natomiast osobiste relacje sprzyjają skutecznej współpracy między organizacjami i reprodukcji jej wzorców (Crozier, Friedberg 1982, DeMarco, Lister 2013).

*Multi level governance* postrzegane jest jako wyzwanie dla krajowych struktur (Chrabąszcz 2015, s. 266). Krajowy system zarządzania, oparty na reprezentacji i koordynacji politycznej, uporządkowany jest hierarchicznie dla przezwyciężania horyzontalnych podziałów i konfliktów pomiędzy regionalnymi organami administracji politycznej. W krajach członkowskich wyzwaniem dla niego staje się, z jednej strony, konieczność dostrojenia do wymogów modelu MLG działającego w oparciu o odmienne zasady oraz przejmowanie kompetencji państwowych przez struktury (sieci) oparte o fundusze strukturalne. Dodatkowym dylematem, przed jakim stają struktury państwowe, jest konieczność konkurowania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

z podmiotami charakteryzującymi się wyższą efektywnością działań w zakresie zaspokajania potrzeb ludności. Wyzwanie jakie stanowi MLG dla struktur państwowych jest potęgowane przez konfrontację pomiędzy dwiema opozycyjnymi siłami (Sohn 2017). Z jednej strony mamy do czynienia z podmiotami reprezentującymi regiony przygraniczne, poszukujące swojej tożsamości i autonomii, z drugiej z dążeniem państw narodowych do zachowania jedności swoich terytoriów.

Transgraniczna kwestia wielopoziomowego sprawowania rządów ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia zarówno sił napędowych, jak i przeszkód dla integracji terytorialnej w Europie (Durand, Nelles 2012). W obszarach przygranicznych, będących miejscem funkcjonowania co najmniej dwóch społeczności odmiennych kulturowo, organizacyjnie i społecznie najczęściej dochodzi do weryfikacji zasad służących realizacji idei integracji.

Koncepcją łączącą powyższe ujęcia jest model związków między sieciami zarządzania (*governance networks*) a instytucjami demokratycznymi, który został sformułowany przez Erika-Hansa Klijna i Chrisa Skelchera (2007). Dotyczy on uwarunkowań towarzyszących realizacji zadań w sferze publicznej przez podmioty złożone z przedstawicieli różnych sektorów – sieci współrządzenia. Zróżnicowanie owych uwarunkowań związane jest z obserwowaną postacią następujących kryteriów:

- relacja sieci zarządzania do demokracji przedstawicielskiej,
- pogląd na demokrację,
- rola wybieranych polityków,
- postrzeganie odpowiedzialności,
- postrzeganie procesu decyzyjnego (Klijn, Skelcher 2007).

Biorąc pod uwagę powyższe złożenia Erik-Hans Klijn i Chris Skelcher zdefiniowali cztery formy relacji pomiędzy *governance networks* a instytucjami demokracji reprezentacyjnej: (1) komplementarną (*complementary*) – sieci współpracy uzupełniają funkcjonowanie instytucji publicznych, realizując niektóre ich cele i działania, (2) pośrednią (*transitional*) – dochodzi tu do zastępowania instytucji demokracji przedstawicielskiej przez sieci w wyniku ich większej elastyczności i skuteczności podejmowanych działań, (3) instrumentalną (*instrumental*), w której działalność sieci jest wykorzystywana przez instytucje demokracji przedstawicielskiej do realizacji własnych interesów i budowania autorytetu oraz (4) niekompatybilną (*incompatible*), polegającą na niedostosowaniu działań sieci do funkcjonowania instytucji publicznych skutkującym podważeniem ich legitymizacji. Koncepcja wspomnianych autorów jest heurystycznym narzędziem służącym uporządkowaniu dyskusji na temat związku między sieciami zarządzania a demokracją reprezentacyjną.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Na podstawie przeprowadzonych badań przyjmujemy, że euroregiony zastępują lokalne instytucje w tworzeniu współpracy transgranicznej, a cele polityki transgranicznej są określane przez ich uczestników. Mamy więc tu do czynienia z występowaniem modelu pośredniego.** Problematyka euroregionów widziana z tej perspektywy koncentruje się na wspólnie podejmowanych działaniach w ramach realizacji wytyczonych interesów i przyjętych wartości (Stokłosa, Bezier 2013). Na potrzeby analiz przyjmujemy, że są nimi subiektywne cele, którym towarzyszy zwykle mniej lub bardziej rozbudowana znajomość środków ich osiągania – reguł postępowania. Interes jest w tym wypadku celem uznawanym za korzystny, wartość natomiast celem słusznym, właściwym, usprawiedliwionym (Parsons 1968; Ziółkowski 2000). Dotyczą wszystkich sfer życia społecznego, a ich definiowanie jest zjawiskiem społecznym (Quine 1969; Habermas 1984). W procesie tworzenia i działania sieci nieuchronną sytuacją jest zderzenie różnorodnych wartości i interesów reprezentowanych przez poszczególnych aktorów społecznych (Anderson, Francois 2008; Olson 1965; Ziółkowski 2000).

Pogranicze jest miejscem konfrontacji zróżnicowanych idei i wartości. Sytuacja ta stymuluje społeczności je zamieszkujące do łączenia (hybrydyzacji) i poszukiwania nowych sposobów myślenia i działania (Sohn 2018). Przykładem są sieci współrządzenia (*governance networks*) powstające na pograniczu w efekcie aktywności instytucji euroregionalnych. W odpowiedzi na szczególne warunki życia wytwarzane przez granicę służą zaspokajaniu lokalnych potrzeb i przezwyciężaniu szczególnych ograniczeń oraz różnic poprzez adaptację i negocjacje towarzyszące codziennym kontaktom i wymianie. **Z perspektywy prowadzonej analizy, przejawy efektów konfrontacji i poszukiwania nowych sposobów działania szczególnie widoczne są w obszarze budowy i animacji sieci, zarządzania nią i podejmowania decyzji.** Dlatego też w dalszej części książki szczegółowej analizie poddajemy następujące sfery aktywności sieci współpracy transgranicznej: 1. elastyczność i wydajność; 2. zróżnicowanie celów i wartości w procesie decyzyjnym; 3. politycy jako mediatorzy; 4. różne poziomy i formy odpowiedzialności; 5. dialog jako metoda podejmowania decyzji.

## 2. Uwarunkowania współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim

Kontekst funkcjonowania euroregionu tworzą warunki pogranicza. W tym miejscu charakteryzujemy cechy pogranicza kształtujące przebieg współpracy transgranicznej szczególnie w kontekście oddziaływania na nią czynników systemowych, gospodarczych i społecznych. Zależą one od wizji granic generowanej przez państwo. W odniesieniu do pogranicza polsko-niemieckiego wizje

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

te zmieniały się kilkakrotnie w ciągu ostatnich siedemdziesięciu lat. W efekcie tego społeczności zamieszkujące pogranicze polsko-niemieckie kilkakrotnie były świadkami zarówno otwierania jak i zamykania granic.

Obecnie pogranicze polsko-niemieckie przejawia cechy **pogranicza nowego** (Babiński 2001). Poza stosunkowo krótkim okresem budowy relacji polsko-niemieckich należy do nich stykowy charakter granicy związany ze zróżnicowaniem kulturowym, religijnym i językowym, a także współwystępowaniem społeczności oddalonych od siebie pod względem poziomu oraz jakości życia. Zauważalne różnice systemowe, gospodarcze i społeczne kształtowane były przez wewnętrzne zjawiska i procesy w Polsce i w Niemczech, pomiędzy krajami oraz inne ważne wydarzenia o skali międzynarodowej.

Wyznaczona w 1945 roku granica wzdłuż Odry i Nysy, z powodów politycznych była niemal nieprzepuszczalna do roku 1972 (Koszel 1999). W latach powojennych ludność niemiecka została niemal zupełnie wysiedlona z polskiej części pogranicza. Pozostawione domy zostały zajęte przez nowych mieszkańców, przesiedlonych z różnych części przedwojennej Polski.

Granica polsko-niemiecka po raz pierwszy po II wojnie światowej została otwarta w styczniu 1972 roku. Wydarzenie to rozpoczęło okres intensywnych kontaktów polsko-niemieckich (Ciok 2004). Zapoczątkowało także proces przejścia pogranicza polsko-niemieckiego od typu administracyjnego do społecznego (Kurcz 2012). Zniesienie obowiązku wizowego i paszportowego spowodowało masowy wzrost styczności organizacji, instytucji i obywateli (na początku lat 70. XX wieku średniorocznie granicę przekraczało kilkadziesiąt milionów osób). Dogodne zmiany przepisów celnych i dewizowych przyczyniły się do rozwoju wymiany towarowej pomiędzy przygranicznymi przedsiębiorcami. Narastające zmiany polityczne i gospodarcze w Polsce doprowadziły w 1980 roku do jednostronnego zamknięcia granicy dla bezwizowego ruchu turystycznego i ograniczenia powiązań pomiędzy organizacjami i instytucjami, całkowicie je wstrzymując w połowie lat 80. Jednak proces jej otwierania w aspektach: politycznym, społecznym i kulturowym, choć nie bez przeszkód, był stopniowo kontynuowany. Aktywność dyplomatyczna obu krajów przyczyniła się do wznowienia pewnych form współpracy (np. kolonie dla dzieci, zatrudnianie polskich pracowników w Niemczech, spotkania klubów sportowych), co sprzyjało podtrzymaniu rozpoczętego wcześniej procesu wzajemnego zbliżenia Polaków i Niemców mieszkających na pograniczu (Fiszer 1998; Osękowski, Szczegóła 1999).

Przełom 1989 roku dał początek intensywnym procesom kształtującym relacje polsko-niemieckie (Osękowski 2006). W tym czasie granice, które funkcjonowały jako bariery przed 1989 rokiem stały się miejscem wzmożonej mobilności transgranicznej i współpracy, w efekcie terytorialnej restrukturyza-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

cji w Europie towarzyszącej procesom spontanicznym (Lechevalier, Wielgohs 2013, s. 10). Zmianę stosunków polsko-niemieckich umożliwiło ustanowienie w 1990 roku Traktatu granicznego[5] oraz w 1991 roku Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy[6]. Intensywność przemian na pograniczu polsko-niemieckim była potęgowana przez transformację ustrojową w Polsce oraz Niemczech (przejście od ustroju socjalistycznego do demokratycznego oraz zjednoczenie Niemiec). Zniesienie wiz skutkowało niespotykanym dotąd wzrostem natężenia ruchu granicznego pomiędzy Polską i Niemcami w latach 90. Dodatkowo udział Polski w programie PHARE CBC przyspieszył utworzenie na pograniczu dogodnych warunków dla rozwoju współpracy polsko-niemieckiej. W pierwszej połowie lat 90. XX wieku na pograniczu polsko-niemieckim powstały cztery euroregiony: Nysa, Sprewa-Nysa-Bóbr, Pro Europa Viadrina, Pomerania (Bazuń, Napierała 2001). Polska korzystała ze środków PHARE CBC do chwili przystąpienia do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. W tym miejscu warto zaznaczyć, że poparcie dla integracji własnego kraju z UE, bądź potencjalnej integracji w przypadku Polski, po obu stronach granicy polsko-niemieckiej było niemal takie samo. W badaniach sondażowych zrealizowanych w 2003 roku wśród mieszkańców miejscowości położonych w odległości 50 km od granicy, Polacy i Niemcy podobnie wysoko ocenili członkostwo własnego kraju w UE. Średnia ocena Polaków na skali od 1–4 wyniosła 3,15 i a Niemców 3,19 (Boehnke, Mielczarek-Żejmo, Fuss 2008).

Proces otwierania granicy polsko-niemieckiej zakończył się w 2007 roku wraz z przyjęciem Polski do układu z Schengen. Wzrost natężenia ruchu granicznego oraz liczby kontaktów polsko-niemieckich służył wymianie dóbr materialnych (bazary po stronie polskiej, towary deficytowe po stronie niemieckiej) i niematerialnych (wartości, wzory) (Gołdyka 1999). Nastąpił rozwój gospodarczy miast przygranicznych w Polsce. Mimo tego relacje mieszkańców pogranicza współkształtowane były przez różnice ekonomiczne, polityczne, społeczne i kulturowe (Gołdyka 2013).

---

5 Polsko-Niemiecki Traktat Graniczny jest umową bilateralną podpisaną pomiędzy Polską a Niemcami 14 listopada 1990 roku, dotyczącą uznania granicy na Odrze i Nysie po zjednoczeniu Niemiec; źródło: isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19920140054&type=2 [dostęp z dnia 1.05.2019].

6 Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisano 17 czerwca 1991 roku. Stanowił uzupełnienie niemiecko-polskiego układu granicznego. Jego celem było podkreślenie wagi stosunków polsko-niemieckich dla jedności Europy, uregulowanie kwestii niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce oraz polskiej w Niemczech na zasadach wzajemności, konieczności intensyfikacji wymiany kulturalnej oraz stworzenie możliwości współpracy młodzieży polskiej i niemieckiej; źródło: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19920140054 [dostęp z dnia 1.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Rozwój ESNB i jego obecny kształt warunkowane były czynnikami systemowymi, ekonomicznymi i społecznymi. Dotyczyły one zarówno podobieństw, jak i różnic między polską i niemiecką częścią Euroregionu.

Otwarcie drogi do tworzenia euroregionów nastąpiło w wyniku zmian systemowych, które miały miejsce w Polsce i Niemczech po 1989 roku. Umożliwiły one między innymi podpisanie na początku lat dziewięćdziesiątych umów dotyczących współpracy pomiędzy krajami. Umowy te były podstawą rozwoju współpracy transgranicznej i euroregionów na pograniczu polsko-niemieckim. Nie zniosły jednak znaczących różnic systemowych. Co najmniej trzy takie różnice wpłynęły na rozwój partnerstw polsko-niemieckich i kształt ESNB. Należą do nich: (1) zróżnicowanie form podziału administracyjnego, (2) różnice kompetencyjne samorządów lokalnych (np. ograniczone możliwości uczestniczenia w strukturze euroregionu podmiotów sektora prywatnego i pozarządowego w Polsce) oraz (3) zróżnicowane doświadczenia demokracji i poziomów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (np. brak długotrwałego doświadczenia w samorządności lokalnej i niższy poziom aktywności obywatelskiej w Polsce). Efektem tych różnic była odmienna struktura i skład polskiej i niemieckiej części Euroregionu. Na przykład, jedynie jednostki samorządu terytorialnego są członkami polskiej części ESNB, podczas gdy po stronie niemieckiej należą do nich również organizacje pozarządowe, stowarzyszenia biznesowe i osoby prywatne. Jednakże pojawienie się nowych możliwości mobilności transgranicznej i współpracy w przestrzeni pogranicza intensyfikowało spontaniczne procesy restrukturyzacji terytorialnej na pograniczu polsko-niemieckim (Lechevalier, Wielgohs 2013). Dodatkowym czynnikiem rozwoju ESNB był proces integracji Polski z Unią Europejską. W okresie przedakcesyjnym udział Polski w programie Phare CBC[7] przyspieszył ustanowienie korzystnych warunków dla rozwoju współpracy polsko-niemieckiej. Ich ustabilizowanie nastąpiło wraz z przystąpieniem Polski do UE i uzyskaniem pełnego dostępu do funduszy strukturalnych, w szczególności do programu EWT.

Relacje między mieszkańcami obszaru przygranicznego kształtowały także procesy i różnice ekonomiczne (Kurcz 1999; Gołdyka 2013). Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w wyniku otwarcia granicy na pograniczu polsko-niemieckim obserwowano wzrost rozwoju gospodarczego. Wynikał on między innymi z (1) korzystnych zmian w liczebności drobnych przedsiębiorstw handlowych (niemieccy klienci byli zainteresowani zakupami na przygranicznych bazarach) oraz (2) atrakcyjności terenów przygranicznych dla zagranicz-

[7] Program współpracy transgranicznej wprowadzony przez Parlament Europejski w 1994 roku w celu wspierania współpracy między krajami Europy Środkowej i Wschodniej a ich sąsiadami z UE (Dołzbłasz, Raczyk 2010).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

nych inwestorów, związanej z niewielką odległością od jednej z głównych stolic europejskich – Berlina, dostępem do taniej siły roboczej oraz możliwością uzyskania dogodnych warunków fiskalnych i administracyjnych dla prowadzonej działalności (Kurcz 1999). Zmiany te przyczyniły się do niwelowania różnic ekonomicznych warunkujących funkcjonowanie społeczności pogranicza. Jednak ich tempo było nieznaczne. Zarówno pod koniec XX jak i na początku XXI wieku różnice te były barierą dla rozwoju współpracy transgranicznej. Dotyczyły wielkości budżetów krajowych, a także średnich wielkości budżetów gospodarstw domowych, różnych zasad transformacji lokalnej gospodarki, różnic w proaktywnych postawach na rynku pracy po obu stronach granicy. Rozbieżności ekonomiczne obserwowane wewnątrz Euroregionu były skutkiem różnic pomiędzy Polską a innymi krajami UE (Greta, Stanisławski 2008). Przykładowo w 2003 roku PKB na jednego mieszkańca w polskiej części ESNB wyniosło 23,1% wartości PKB na jednego mieszkańca w jego części niemieckiej (Plan rozwoju i działania Euroregionu „Sprewa-Nysa-Bóbr", dalej PRDE-SNB 2007[8]). Warto dodać, że wskaźnik ten był wyższy w niemieckiej części Euroregionu niż w Brandenburgii ogólnie rzecz ujmując, natomiast w polskiej części Euroregionu PKB na jednego mieszkańca było niższe niż PKB w całym województwie lubuskim. Wartości te bezpośrednio wpłynęły na możliwości finansowe samorządów lokalnych. Z kolei różnice ekonomiczne pomiędzy polskimi i niemieckimi samorządami warunkowały ich zainteresowanie współpracą transgraniczną. Możliwość korzystania z funduszy strukturalnych była postrzegana przez polskich urzędników samorządowych jako dodatkowe źródło finansowania zadań publicznych, podczas gdy ta motywacja była mniej ważna dla urzędników samorządowych w Niemczech. Jest to jeden z powodów większej aktywności polskich organizacji jako liderów projektów transgranicznych i niższego zainteresowania tworzeniem partnerstw po stronie niemieckiej. Odmienne motywacje polskich i niemieckich uczestników Euroregionu znajdują odzwierciedlenie w statystykach dotyczących liczby projektów zaakceptowanych do realizacji oraz ilości środków wykorzystanych w latach 2007–2013. Do sierpnia 2013 roku Polska strona ESNB zrealizowała 1755 projektów o wartości 11 765 614,35 EUR[9], natomiast strona niemiecka zrealizowała dodatkowe 1010 projektów o wartości 4 047 486 EUR[10].

[8] Źródło: http://euroregion-snb.pl/media/dokumenty/Ogolne/plan_rozwoju_i_dzialania_euroregionu_sprewa_nysa_bobr.pdf [dostęp z dnia 29.04.2019].

[9] Źródło: Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr; dokładna analiza jest dostępna na stronie: http://www.wnps.uz.zgora.pl/pliki/pdf/Raport%20-%20Zaufanie%20ponad%20granicami [dostęp z dnia 29.04.2019].

[10] Źródło: Spree-Neisse-Bober Euroregion. Opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Dynamicznym przemianom ulegały także społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Specyfika ujmowania charakteru granicy państwowej i jej odbioru[11] w świadomości mieszkańców oraz niskie zaufanie w relacjach społecznych wewnątrz Euroregionu (Grata, Stanisławski 2008, s. 228–229) były efektem wspólnej przeszłości wojennej oraz powojennej. Charakterystyczną cechą zróżnicowania etnicznego na pograniczu polsko-niemieckim w okresie powojennym był brak zakorzenienia (Kurzępa 1999; Bazuń 2006) oraz niepewność pozostawania na zasiedlonym od niedawna obszarze (Osękowski 1985, 2006). Natomiast efektem zamknięcia granicy było utrwalanie się stereotypów, niechęci i nieufności do sąsiadów zza Odry. Do powyższych barier współpracy transgranicznej na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku należy zaliczyć polaryzację struktury społecznej mieszkańców pogranicza ze znaczną dysproporcją w dochodach i standardzie życia. Szczególnie dostrzeżenie asymetrii w poziomie życia na pograniczu było jedną z przyczyn sięgania przez Polaków po innowacyjne sposoby zaradności ekonomicznej (Gołdyka 1999; Kurcz 1999; Brym 2011), w tym natężenia zjawisk patologicznych (kradzieże, przemyt, prostytucja) (Kurcz 1992; Misiak 1999; Kurzępa 1998, 2001; Gołdyka 2008).

Dominacja negatywnych nastawień sąsiadów wobec siebie pod koniec minionego stulecia była wyzwaniem dla współpracy transgranicznej zarówno jako jej bariera, jaki i przedmiot działań. Analiza efektów aktywności uczestników ESNB podejmowanej na rzecz pozytywnych zmian w relacjach między mieszkańcami pogranicza znajduje się w ostatnim rozdziale niniejszej książki.

## 3. Formalne podstawy działalności Euroregionu

Powstanie euroregionów w Polsce miało za zadanie nawiązanie bezpośrednich relacji na gruncie współpracy społecznej, gospodarczej, kulturalnej, a także budowanie pozytywnego wizerunku oraz dobrosąsiedzkich relacji polsko-niemieckich, poprzez wspólne działania podmiotów publicznych i pozarządowych. Podstawy ich funkcjonowania i sprawności realizowania celów zawarte są w aktach prawnych formułowanych na różnych poziomach zarządzania publicznego. Jest to prawo europejskie, umowy międzykrajowe, prawo polskie oraz dokumenty wewnętrzne euroregionów.

[11] Dla Niemców granica z uboższym sąsiadem była źródłem problemów, dla Polaków od początku stanowiła szansę na poprawę warunków materialnych w skali mikro i mezo (Janczak, Musiał-Karg 2009; Radek 2011).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

### 1.1. Prawo unijne

Najważniejszym unijnym aktem prawnym odnoszącym się do współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym i lokalnym jest *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* z 21 maja 1980 roku (akt prawny Rady Europy), podpisana przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 roku, a ratyfikowana 19 czerwca 1993 roku[12]. Dokument ten określa ramy formalnoprawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontaktach międzynarodowych. Przede wszystkim stwarza podstawy prawne do zawierania porozumień w określonych dziedzinach dla podmiotów współpracy transgranicznej oraz umożliwia wykorzystanie przez nie wzorów porozumień, umów regionalnych i lokalnych oraz statutów, które stanowią załączniki do tekstu Konwencji.

Zgodnie z nią, właściwymi podmiotami współpracy transgranicznej są wspólnoty i władze terytorialne, a określenie to odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego UE. *Konwencja* zobowiązuje władze centralne poszczególnych państw do wspierania wspólnot i władz terytorialnych realizujących ideę współpracy transgranicznej szczególnie w zakresie prawnym, administracyjnym i technicznym.

Kolejnym dokumentem jest *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* uchwalona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku[13]. Jest ona podstawowym i jedynym aktem prawnym Rady Europy, który w precyzyjny sposób określa podstawy konstytucyjne i prawne samorządu terytorialnego, możliwe do przyjęcia przez wszystkie demokratyczne kraje UE.

Istotną treść Karty stanowią koncepcja i zakres działania samorządu terytorialnego, podstawowe kompetencje społeczności lokalnych i możliwości ich wykonywania. Podane są w niej także warunki kontroli administracyjnej, odnoszącej się do działalności społeczności lokalnych, formy zasobów finansowych samorządu terytorialnego i jego wewnętrzne struktury administracyjne. Karta gwarantuje również prawo do zrzeszania się społeczności lokalnych i prawną ochronę samorządu terytorialnego w każdym z państw, które do niej przystępuje.

### 1.2. Dokumenty międzykrajowe

Jednym z najważniejszych dokumentów regulujących współpracę Polski i Niemiec był *Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną*

[12] *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.*, Dz. U. Nr 61 z 1993 r., poz. 287.

[13] *Oświadczenie rządowe z 14.07.1994 r. w sprawie ratyfikacji przez RP Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15.10.85 r.*, Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* z 17 czerwca 1991 roku[14]. Określił on zakres partnerskiej współpracy regionów, miast, gmin i innych jednostek terytorialnych, szczególnie w obszarach przygranicznych i jej wspierania na podstawie konwencji Rady Europy. Realizacja jego postanowień umożliwia rozwój współpracy transregionalnej z zachodnim sąsiadem we wszystkich możliwych dziedzinach.

W tym miejscu warto wymienić także *Umowę o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi*[15]. Dokument ten zawiera ustalenia dotyczące współpracy w zakresie polityki regionalnej i zobowiązuje strony do zacieśniania współpracy w zakresie rozwoju regionalnego i gospodarki gruntami poprzez:

- wymianę informacji dotyczących polityki regionalnej i planowanej gospodarki gruntami oraz udzielanie pomocy w opracowaniu takiej polityki,
- wspólne działania władz regionalnych i lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego,
- analizę i koordynację działań dotyczących rozwoju obszarów przygranicznych Polski i Unii,
- wymianę wizyt mających na celu zbadanie możliwości współpracy i udzielenia przez Unię pomocy w tym zakresie,
- wymianę urzędników państwowych,
- udzielanie pomocy technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów słabo rozwiniętych,
- tworzenie programów dla potrzeb wymiany informacji i doświadczeń.

W kontekście euroregionów warto wymienić zawarte w dokumencie zobowiązanie do podejmowania zadań związanych między innymi ze współpracą na rzecz transportu czy polityki społecznej i zatrudnienia np. poprzez planowanie i realizację programów regionalnych, pobudzanie rozwoju lokalnego, czy rozbudowę infrastruktury granicznej.

### 1.3. Polskie dokumenty prawne

Pierwszym aktem prawnym, który umożliwił polskim gminom współpracę transgraniczną jest *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*[16]. Rozdział dziewiąty tej *Ustawy* zawiera art. 84, który w podpunkcie pierwszym mówi, że: „W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspól-

[14] *Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Bonn, 17 czerwca 1991 roku, Dz. U. nr 14 z 1992 r., poz. 56.

[15] *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony*, sporządzony w Brukseli dnia 16 stycznia 1991 roku, Dz. U. Nr 11 z 1994, poz. 38.

[16] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. Nr 16 z 1990 r., poz. 95.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

nych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia". Podpunkt trzeci tego artykułu stwierdza, że: „Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy *Prawa o Stowarzyszeniach*"[17]. Przepisy wykonawcze do *Ustawy* dotyczące związków międzygminnych, zostały zawarte w *Zarządzeniu nr 47 Prezesa Rady Ministrów z 16 sierpnia 1990 r.*[18] Obowiązywanie tych przepisów umożliwiło utworzenie i działalność Euroregionu Nysa, który został powołany w grudniu 1991 roku jako pierwszy związek transgraniczny w państwach Europy Środkowowschodniej, a później innych euroregionów z udziałem polskich podmiotów samorządowych.

### 1.4. Wewnętrzne regulacje ESNB

Z uwagi na strukturę i status prawny ESNB podstawę jego funkcjonowania tworzą trzy dokumenty: *Statut Stowarzyszenia Gmin Rzeczpospolitej Polskiej Euroregion Sprewa Nysa Bóbr*[19], *Statut Stowarzyszenia „Euroregion Spree- Neiße-Bober" e.V.*[20] oraz *Umowa o utworzeniu „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr"*[21].

*Statut* regulujący działalność stowarzyszenia w polskiej części Euroregionu został podpisany 2 czerwca 1992 roku. Określone w nim cele Euroregionu skupiają się wokół działalności na rzecz pomyślności regionu i dobrostanu jego mieszkańców przy szczególnym uwzględnieniu jego położenia i wykorzystaniu szans jakie to położenie daje. Dokument dotyczący funkcjonowania równorzędnej organizacji niemieckiej kładzie przede wszystkim nacisk na promowanie międzynarodowego zrozumienia, tolerancji oraz pojednania, jak również wszechstronną i pokojową współpracę na rzecz rozwoju Euroregionu, opartą na partnerstwie.

*Umowa o utworzeniu „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr" zawarta między Stowarzyszeniem Gmin Rzeczpospolitej Polskiej „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr" a Stowarzyszeniem „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr"* została podpisana 21 września 1993 roku. Jest wspólnym dokumentem obu stowarzyszeń. Umowa określa Euroregion jako płaszczyznę dobrowolnej współpracy gmin polskich – członków Stowarzyszenia Gmin RP ESNB oraz miast i powiatów Republiki Federalnej Niemiec, członków Stowarzyszenia ESNB. W preambule odwołuje się do *„Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między*

---

17 *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. Nr 20 z 1989 r., poz. 104 ze zmianami.

18 *Zarządzenie Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1990 r. w sprawie rejestracji związków międzygminnych*, Monitor Polski z dnia 10 września 1990 r. Nr 33, poz. 266.

19 Źródło: http://pliki.euroregion-snb.pl/statut-2016.pdf [dostęp z dnia 13.05.2019].

20 Źródło: http://pliki.euroregion-snb.pl/satzung_2006.pdf [dostęp z dnia 13.05.2019].

21 Źródło: http://pliki.euroregion-snb.pl/umowa_snb.pdf [dostęp z dnia 13.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*wspólnotami i władzami terytorialnymi"*. Stronami Euroregionu określono dwa wymienione wyżej stowarzyszenia. Umowa nadaje nazwę „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr", siedzibę – miasta Gubin-Guben oraz obszar w postaci terytoriów dwóch wymienianych stowarzyszeń. Ponadto formułuje prawa i obowiązki stron i organy Euroregionu oraz sposoby podejmowania uchwał i finansowania jego działalności.

Celem Euroregionu, określonym w Umowie, jest wszechstronna działalność na rzecz pomyślności obszarów Polski i Niemiec, poprawy warunków ekologicznych, rozwoju gospodarczego i poprawy warunków życia mieszkańców. Narzędzia służące ich realizacji to:

– współpraca w zakresie gospodarki przestrzennej,
– ochrona środowiska naturalnego,
– poprawa kondycji gospodarczej i wyrównywanie poziomów życia mieszkańców,
– współdziałanie w zapobieganiu i zwalczaniu katastrof oraz klęsk żywiołowych,
– ponadgraniczna komunikacja osobowa i współpraca w dziedzinie ruchu turystycznego,
– wymiana kulturalna i zachowanie wspólnego dziedzictwa kulturowego,
– współpraca w wychowaniu młodego pokolenia,
– tworzenie warunków umożliwiających swobodne kontakty obywateli,
– wspieranie różnorodnych przedsięwzięć na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# II. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr jako instytucja współpracy transgranicznej pogranicza polsko-niemieckiego

Funkcjonowanie euroregionów w istotny sposób wpisuje się w koncepcję zintegrowanej Europy. Transgraniczne formy współpracy sprzyjają bowiem „łagodnym" przejściom pomiędzy państwami, których granice mają tworzyć nowe płaszczyzny rozwoju i wyrównywania poziomów gospodarczych. W ten sposób euroregiony jako elementy mezostruktury w wymiarze regionalnym i lokalnym wpisują się właściwie w politykę integracyjną Unii Europejskiej. Zgodnie z jej koncepcją współpraca krajów sąsiadujących, wyrażająca się w postaci integracji przygranicznej (i regionalnej) ma tworzyć podstawy do rozwoju podzielonych granicą społeczności. Zakładamy, że kierowanie tym procesem przybiera formę „rządzenia sieciowego", w obrębie którego konstruowane są zasady partnerstwa, połączonego z otwartością oraz elastycznością działania. „W ramach tego modelu, organy państwowe, (…) a także organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego stają się podmiotami (elementami sieci), które sprawują rządy w formach uwzględniających politykę konsultacji i rozwoju, (…), regulowania standardów czy wprowadzania w życie programów" (Barney 2008, s. 160). W tej sytuacji istotne jest ustalenie realizowanych przez Euroregion zasad działania na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej. Przejawiać się one będą zarówno w funkcjonowaniu samej instytucji, jak i podejmowanych przez nią zadaniach oraz jej ocenach dokonywanych przez mieszkańców.

## 1. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr – budowa i funkcjonowanie

Proces powstawania instytucji euroregionalnych Polsce przebiegał według dwóch głównych modeli: (1) samorządowego, w którym euroregiony tworzone były na bazie działań samorządów lokalnych (gmin, związków gmin) oraz (2) administracyjno-samorządowego, w którym istotną rolę odgrywał szczebel rządowy, zwłaszcza Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz urzędy wojewódzkie. Wybór konkretnego modelu był wynikiem podziału terytorialnego państw tworzących i zakresu kompetencji poszczególnych jego szczebli. Pierwszy typ był podstawą tworzenia euroregionów na pograniczu zachodnim, natomiast drugi charakterystyczny był dla euroregionów na granicy wschodniej i połu-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

dniowo-wschodniej (Ciok 1999, s. 171). ESNB powstał w 1993 roku. Znajduje się w centralnej części polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego i powstał w wyniku inicjatywy Stowarzyszenia Gmin RP Euroregionu „Sprewa-Nysa-Bóbr" i Stowarzyszenia Spree-Neisse-Bober, przyjmując tym samym cechy modelu samorządowego. Polska strona Euroregionu znajduje się w południowej części województwa lubuskiego. Zajmuje powierzchnię 8709 km$^2$ i ma 654 325 mieszkańców[22]. Obejmuje 55 gmin i 7 powiatów, które są członkami zwyczajnymi stowarzyszenia oraz wojewodę lubuskiego, który jest członkiem wspierającym. Niemiecka część Euroregionu stanowi jedną czwartą jego wielkości i znajduje się w południowej części Brandenburgii i północnej części Saksonii. Budowa tego stowarzyszenia jest bardziej zróżnicowana. Obejmuje 27 członków, do których należą gminy, instytucje edukacyjne, instytucje gospodarcze, stowarzyszenia i osoby fizyczne. Zajmuje 1812 km$^2$ i liczy 229 221 mieszkańców[23].

Euroregiony przyjmują zróżnicowane struktury organizacyjne, określane w statutach poprzez dwa do pięciu organów wewnętrznych. Różnice występują także w nazwach i liczbie członków poszczególnych organów realizujących analogiczne funkcje. Analiza stopnia zintegrowania struktur organizacyjnych daje podstawy do wyłonienia ich dwóch podstawowych typów: modelu zintegrowanego (homogenicznego) oraz rozproszonego (heterogenicznego). W modelu zintegrowanym wszystkie organy funkcjonują na poziomie euroregionalnym o dużym stopniu koncentracji i koordynacji działań, których skutkiem jest podejmowanie zadań odnoszących się do całości euroregionu a nie wyłącznie do jego krajowych części składowych (Dumała 2009, s. 68). Takie euroregiony mają wspólne stałe siedziby, usytuowane w jednym miejscu w obrębie ich terytorium. Nie oznacza to powstawania autonomicznej, ponadpaństwowej instytucji. Mamy tu nadal do czynienia z działaniem w granicach zadań i kompetencji jednostek terytorialnych wchodzących w ich skład, w zgodzie z polityką zagraniczną i umowami międzynarodowymi podjętymi przez reprezentujące je państwa. Model rozproszony charakteryzuje się znacznie większą odrębnością i stosunkowo luźną koordynacją działań. Organy dzielą się na wspólne dla stron (powoływane na zasadzie reprezentacji każdej z nich) i odrębne dla poszczególnych części narodowych (Dumała 2000, s. 64–65). Euroregiony usytuowane na granicy polsko-niemieckiej reprezentują model rozproszony struktury.

Najważniejszym organem euroregionów jest organ plenarny, przyjmujący nazwę rady, parlamentu (Euroregion Pradziad) lub kongresu (Euroregion Tatry). Rada jest organem wspólnym, a jej posiedzenia odbywają się najczęściej raz bądź dwa razy w roku. Do najważniejszych jej zadań należy wyznaczanie

[22] Źródło danych: http://euroregion-snb.pl/o_nas/informacje [dostęp z dnia 30.04.2019].
[23] Źródło danych: http://euroregion-snb.pl/o_nas/informacje [dostęp z dnia 30.04.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

kierunków działania i programowanie zadań, zatwierdzanie projektów współpracy, tworzenie planów finansowych i przyjmowanie sprawozdań z ich realizacji (Dumała 2000, s. 65; Koćwin 2000, s. 134–135). Poza tym rada podejmuje decyzje o zmniejszeniu lub rozszerzeniu terytorium euroregionu poprzez wstąpienie lub zawieszenie członkostwa stron oraz uchwala poprawki w statutach. Organem wykonującym funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne w okresie pomiędzy posiedzeniami rady jest prezydium, w którego skład w euroregionach na terenie Polski wchodzi od jednego do sześciu przedstawicieli każdej ze stron. Do jego zadań należy zwoływanie posiedzeń rady, przygotowywanie i przedkładanie jej projektów uchwał oraz ich wykonywanie. Organem wykonawczym i administracyjnym euroregionów są sekretariaty. Ich istnienie ma gwarantować wykonywanie działalności administracyjno-kancelaryjnej oraz koordynację grup roboczych. W sytuacji gdy statut nie przewiduje powoływania prezydium, kompetencje przypisane do sekretariatu są rozszerzone o funkcje reprezentacyjne, zwoływanie posiedzeń rady, przedkładanie jej projektów i wykonywanie jej uchwał (Koćwin 2000, s. 135).

W ESNB zorganizowano Sekretariat o charakterze dwustronnym. Przyjął on typ dwóch biur narodowych (polskiego biura Euroregionu i Biura Związku Niemieckiego) z siedzibami w miastach Gubin i Guben. Dodatkowo w skład struktury organizacyjnej Euroregionu wchodzi Rada Euroregionu, na którą składa się Konferencja Stowarzyszenia Gmin Polskich i Zgromadzenie Członków Stowarzyszenia Niemieckiego. Radzie podlega Prezydium, w skład którego wchodzi Konwent Stowarzyszenia Gmin Rzeczypospolitej Polskiej oraz Zarząd Stowarzyszenia Miast i Powiatów w Niemczech, pod którego nadzorem działa Sekretariat. W dyskusji na temat celów tworzenia ESNB wysoce istotne wydawały się korzyści, oczekiwane do osiągnięcia w ramach jego funkcjonowania. Wśród kategorii wymienianych najczęściej wyliczano: polityczne (zmniejszanie obaw przed zagrożeniem ze strony sąsiadów); wychowawcze (wzajemne poznanie prowadzące do akceptacji i redefinicji kategorii „innego/obcego"); gospodarcze (związane z aktywizacją pogranicza); proekologiczne (wynikające ze starań o poprawę stanu środowiska przyrodniczego) (Greta 2003, s. 213; PRDESNB 2007).

Euroregiony tworzą od 3 do 15 komisji, których zadaniem jest podejmowanie wypełniania zadań w wybranych działach współpracy transgranicznej. Głównymi obszarami działalności grup są najczęściej: zagospodarowanie przestrzenne, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, komunikacja, transport, rozwój regionalny, usuwanie zagrożeń i skutków klęsk żywiołowych, rozwijanie kontaktów między mieszkańcami, współpraca instytucjonalna w obszarze gospodarki, kultury, oświaty, ochrony zdrowia, sportu i turystyki, współpraca

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

miast i współpraca młodzieży (Dumała 2000, s. 69). W ESNB grupy robocze (komisje) powoływane są przez Radę na wniosek Prezydium Euroregionu. Ich zadaniem jest wypracowanie wniosków dotyczących wspólnych (transgranicznych) projektów w zakresie problematyki im przypisanej. Obecnie jednak w jego strukturze nie wyłoniono tego typu grup. Przyczyną tej sytuacji jest przypisywanie specjalistów do realizacji projektów prowadzonych przez Euroregion i braku potrzeb działania grupowego. Zdaniem wielu badaczy euroregionów pozytywnym aspektem współpracy jest doświadczenie współpracy transgranicznej, nabywane przez urzędników i samorządowców w ramach tego typu działań (Wawruch 2000, s. 95; Mierosławska 1999, s. 44; Heffner 2002, s. 262). Zwiększa ono doświadczenia kadr w zakresie instytucjonalizacji współpracy euroregionalnej (Mierosławska 1999, s. 44).

Ważną kwestią z perspektywy rozwoju współpracy transgranicznej w ramach działania euroregionów jest poszukiwanie jej czynników dynamizujących. Do trzech najczęściej wskazywanych zalicza się:
– posiadanie przez partnerów dużego doświadczenia w zakresie współpracy,
– instytucjonalizacja tej współpracy wyrażająca się podpisywaniem ramowych umów, porządkujących zakres, przebieg współdziałania,
– możliwość korzystania z różnorodnych programów pomocowych (Ciok 2004; Bazuń 2006; Radek 2011; Zielińska, Koszyk-Białobrzeska 2009).

Analiza wypowiedzi uczestników przeprowadzonych przy naszym współudziale badań jakościowych na temat działalności Euroregionu dała podstawę do wyłonienia szczególnych impulsów – momentów zwrotnych w jego funkcjonowaniu występujących w ścisłym powiązaniu ze wskazanymi wyżej czynnikami. Impulsy te dzielą funkcjonowanie ESNB na trzy główne etapy, związane z możliwościami i źródłami finansowania realizowanych projektów, a poprzez to wskazujące na skalę oddziaływania Euroregionu na tworzenie się partnerstw ponadgranicznych:
– etap przedakcesyjny – bez wsparcia finansowego – od momentu założenia do 1995 roku, w którym rozpoczęto korzystanie ze środków UE w ramach programu PHARE CBC[24] – nazywamy go etapem kształtowania struktury i oswajania otoczenia organizacji;
– etap programu PHARE CBC przypadającego na lata 1995–2003[25] – etap silnego wzrostu i rozwoju;

[24] Inicjatywa stworzona w 1989 roku i finansowana przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w celu ożywienia współpracy między regionami w UE.

[25] Program współpracy transgranicznej wprowadzony przez Parlament Europejski w 1994 roku w celu wsparcia współpracy między krajami Europy Środkowej i Wschodniej a ich sąsiadami z UE (Dołzbłasz, Raczyk 2010).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

– etap programów strukturalnych – Interreg 2005–2006 oraz EWT 2007–2013[26] – etap konsolidacji.

Szczególnie istotnym dla inicjowania partnerstw, powstających w wyniku prowadzenia transgranicznych projektów, był etap ostatni. Został on wyznaczony poprzez dwa główne czynniki: akcesję Polski do UE oraz możliwość finansowania projektów w ramach programu EWT. Przystąpienie do programu EWT zmieniło dodatkowo sposób realizacji zadań i celów stawianych przed Euroregionem, w wyniku wdrożenia nowych możliwości wykorzystywania środków na przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym. Prócz działalności statutowej rozpoczęto na szeroką skalę uczestniczenie w zarządzaniu funduszami unijnymi, poprzez opiniowanie finansowania projektów „miękkich", skupiających się na wyrównywaniu dysproporcji, ale również kształtowaniu więzi społecznych po obu stronach granicy oraz projektów sieciowych, dających możliwość tworzenia nowych rozwiązań infrastrukturalnych jak ścieżki rowerowe, drogi, mosty, czy remonty budynków. W efekcie tego do ukończenia badania prowadzonego w ramach projektu „Zaufanie ponad granicami. Euroregion Sprewa-Nys-Bóbr a procesy integracyjne na pograniczu polsko-niemieckim", tj. 21 sierpnia 2013 roku polska część ESNB przeprowadziła 1 755 projektów, na łączną kwotę 11 765 614,35€[27], a jego część niemiecka dodatkowo 1010 projektów na kwotę 4 047 486 €[28].

Analiza zakresu przedmiotowego podjętej w tych partnerstwach współpracy pozwoliła na wyłonienie typowych dziedzin, na których koncentrują się ich działania. Obejmują one zazwyczaj współpracę kulturalną, współdziałanie straży pożarnych, wzajemną pomoc w wypadku klęsk żywiołowych, promowanie wypoczynku, turystyki i sportu, organizację wystaw i targów, wymianę doświadczeń w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, gospodarki komunalnej, wymianę młodzieży oraz kontakty stowarzyszeń, szkół, samorządów, organizacji zawodowych a także realizację wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak budowa dróg, ścieżek rowerowych, czy oczyszczalni ścieków. Zaangażowanie Euroregionu w opiniowanie i prowadzenie tych projektów wpłynęło na zacieśnienie kontaktów transgranicznych nie tylko osób

[26] Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) dawniej Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III 2004–2006. Jego celem było wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej (Radek 2011).

[27] Źródło i opracowanie: Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr; szczegółowa analiza dostępna na stronie: http://www.wnps.uz.zgora.pl/pliki/pdf/Raport%20-%20Zaufanie%20ponad%20granicami [dostęp z dnia 29.04.2019].

[28] Opracowanie własne; źródło: http://www.euroregion-snb.de/de/3xcms/config/uploads/dkat-6mit122.pdf; szczegółowa analiza: http://www.wnps.uz.zgora.pl/pliki/pdf/Raport%20-%20Zaufanie%20ponad%20granicami [dostęp z dnia 29.04.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

związanych z ich realizacją, ale również adresatów tych przedsięwzięć. Zmiany nie dotyczyły jednak Euroregionu jedynie w wymiarach geopolitycznym i społecznym. Przekształceniom uległa sama instytucja, która pod wpływem prowadzenia coraz większej ilości przedsięwzięć zmieniała strukturę organizacyjną i zakres oddziaływania.

Badacze euroregionów w ramach analizy potencjałów i zasad współdziałania transgranicznego wskazują występowanie szeregu barier i asymetrii rozwojowych utrudniających bądź spowalniających tworzenie sieci partnerstw. W dyskusjach nad tworzeniem Euroregionu do najczęściej wymienianych należały: a) asymetria społeczno-demograficzna po stronie polskiej i niemieckiej (zróżnicowanie terenu, czynniki demograficzne, zróżnicowanie poziomów i jakości życia); b) asymetria gospodarcza; c) asymetria językowa; d) asymetria kulturowa oraz szereg utrudnień jak opóźnienia w przekazywaniu środków na małe projekty, czy większa ekspansywność Niemców w zakresie projektów infrastrukturalnych (Bazuń, Napierała 2001, s. 281-286; Greta 2003, Zielińska, Koszyk-Białobrzeska 2009). Analiza treści wywiadów pogłębionych z liderami współpracy wskazuje na występowanie wszystkich barier z wymienionych powyżej. Do przeciwdziałających im czynników zaliczono możliwość wykorzystywania środków z programów PHARE CBC, Interreg oraz EWT poprzez realizację zadań partnerstw oraz tworzenie przez Euroregion dobrych warunków do powstawania więzi o charakterze nieformalnym, również ostatecznie skutkujących nawiązywaniem formalnej współpracy.

## 2. Kreowanie współpracy transgranicznej

Euroregiony Europy Środkowej i Wschodniej to złożone instytucje społeczne, których celem jest integracja społeczności nadgranicznych przez wiele lat rozdzielonych granicą, a poprzez to różniących się pod względem kultury, gospodarki, polityki i administracji. Tym, co w świetle przeprowadzonych przez nas analiz szczególnie pobudza współpracę transgraniczną są (1) programy zapewniające fundusze na realizację projektów, (2) doświadczenie partnerów i (3) istnienie nieformalnych sieci relacji społecznych. Ale nie jedynie. Szczególną uwagę warto tu skupić na instytucjonalizacji współpracy, wyrażającej się w podpisywaniu umów partnerskich i umów międzypaństwowych, tworzeniu federacji euroregionów czy innych sposobach formalizacji i utrwalania relacji. Biorąc to pod uwagę, można uznać, że euroregion jako przykład takiej instytucjonalizacji współpracy transgranicznej, przez sam fakt powołania, staje się ważnym jej przejawem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Euroregion jako instytucja, której aktywność ukierunkowana jest na wspieranie przebiegu relacji formalnych oraz osobistych pomiędzy mieszkańcami obszarów oddzielonych granicą, staje się katalizatorem w procesie tworzenia sieci współpracy transgranicznej. Analiza działania ESNB, która została podjęta w celu zdiagnozowania metod budowy sieci współpracy transgranicznej, stanowi podstawę do wyróżnienia podejmowanych w jego ramach trzech kategorii działań: (1) inicjowanie sieci współpracy – poszukiwanie partnerów do opracowania i realizacji projektów, tworzenie nowych partnerstw, (2) upowszechnianie jej treści – organizowanie spotkań konsultacyjnych, konferencji, szkoleń, warsztatów i rozwijanie partnerstw, oraz (3) utrwalanie – konsultacje z partnerami w celu podniesienia jakości podejmowanych inicjatyw. Są to trzy podstawowe kategorie działań zawarte w jego statucie, które są wdrażane w celu rozwijania współpracy transgranicznej.

Inicjowanie sieci społecznych przez ESNB, w zależności od etapu rozwoju instytucji, przybierało zarówno postać działań celowych, ukierunkowanych i zaplanowanych (projekty), jak i niezamierzonych, odbywających się niejako przy okazji aktywności podjętych w innych celach (opiniowanie wniosków, doradztwo, rozwój infrastruktury). Działania te miały swoje przejawy w każdym z wyłonionych etapów rozwoju Euroregionu (1. etap przedakcesyjny; 2. etap programu PHARE CBC; 3. etap programów strukturalnych), choć szczególną ich intensyfikację widać w etapie trzecim. Był to etap niezwykle ważny dla inicjowania partnerstw powstających w wyniku realizacji projektów transgranicznych. Przystąpienie do programu ETC zmieniło sposób realizacji zadań, a także cele, przed którymi stanął Euroregion w wyniku wprowadzenia możliwości wykorzystania środków na wdrożenie działań infrastrukturalnych. Oprócz działalności statutowej, szeroko zakrojone zarządzanie funduszami europejskimi rozpoczęło się od oceny wniosków na finansowanie „miękkich" projektów (Fundusze Małych Projektów), które koncentrowały się na kształtowaniu relacji społecznych po obu stronach granicy oraz na projektach sieciowych, które stworzyły możliwości zastosowania nowych rozwiązań infrastrukturalnych w regionie transgranicznym (np. ścieżki rowerowe, drogi, renowacja budynków – choć nie osiągnęły one szerszej skali).

*Powiedziałbym, że wiele się zmienia i wiele się rozwija, po części dzięki dużym środkom wsparcia, które mamy wspólne … Z pewnością jest tu duży potencjał. Projekty są ważnym narzędziem … i zauważam także, że gdy przejdziesz przez miasto widzisz, ile [z] projektów utworzonych w tym Euroregionie nigdy by się bez niego nie stało. Przekonasz się o tym również po polskiej stronie … To nie są tylko duże projekty, ale także wiele małych.* (5De)

*Sądzę, że fundusze Interreg, które możemy tu dostać w naszym regionie, nadal bardzo służą rozwojowi obu stron granicy. Ważne jest, abyśmy mogli zapewnić, żeby małe projekty, te pro-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*jekty do nawiązywania kontaktów, mogły być finansowane bardziej niebiurokratycznie … to byłoby bardzo ważne.* (9De)

Efektem tego było wdrożenie przez partnerstwa 2 765 małych projektów o wartości 15 813 100 EUR[29]. Zaangażowanie ESNB w ich ocenę i wykonanie wpłynęło na utworzenie bliskich połączeń transgranicznych, nie tylko w odniesieniu do osób związanych z ich wdrażaniem, ale również beneficjentów projektów.

W latach 2007–2013 w ramach projektu „Inicjowanie, wspieranie i rozwijanie partnerstw transgranicznych"[30] w obszarze współpracy polsko-saksońskiej możliwe stało się poszukiwanie partnera przez instytucję Euroregionu. Aby to zrealizować, zorganizowano konferencje ze współpracującymi partnerami oraz warsztaty, które zainicjowały i rozwinęły partnerstwa i spotkania konsultacyjne, z założeniem zainteresowania lokalnych podmiotów współpracą transgraniczną. Projekt dostarczył również uczestnikom spotkań usług prawnych i tłumaczeniowych. Podobne działania inicjacyjne były podejmowane w 2018 roku (program Interreg VA BB-PL 2014–2020). Analiza strony internetowej Euroregionu „Szukając partnerów" w zakładce „kontakty" ujawniła 34 ogłoszenia od instytucji i organizacji poszukujących partnerów projektu. Co ciekawe, wszystkie z nich funkcjonowały po polskiej stronie Euroregionu. Nowy projekt na lata 2017–2019, promujący współpracę transgraniczną na obszarze Euroregionu, również związany z prezentowanymi działaniami, zakłada utworzenie 87 instytucji współpracujących, dwie giełdy partnerskie oraz bazę danych[31]. Dodatkowo w celu ustanowienia nowych partnerstw mają zostać przeprowadzone serie 62 warsztatów, konferencji i konsultacji. Podjęcie takich działań było wynikiem dużego zapotrzebowania i zainteresowania poszukiwaniem partnerów przez stronę polską, przy jednoczesnym braku tak samo rozwiniętej chęci współpracy po stronie niemieckiej. Chodziło tu również o usunięcie jednej z podstawowych kategorii barier, dotyczącej organizacji procesu prowadzenia projektów. Wiele badań wskazuje na ograniczenia dotyczące nieumiejętności formułowania projektów współpracy, trudności w określeniu właściwej formy organizacyjnej, trudności ze znalezieniem partnera bądź zdefiniowania obszarów współpracy, a także brak systemu promocji i wymiany informacji (Mync, Szul 1999; Janczak Musiał-Krag 2009; Radek 2011). Prezentowane działania

[29] Źródło: http://euroregion-snb.pl/aktualnosci/1120/Analiza_polsko_niemieckich_partnerstw [dostęp z dnia 3.08.2018].

[30] Inicjowanie i wspieranie partnerstw transgranicznych. Wspólna inicjatywa Stowarzyszenia Gmin Rzeczpospolitej Polskiej Sprewa-Nysa-Bóbr i Kraju Związkowego Saksonia; prezentacja multimedialna – dostęp: siedziba ESNB.

[31] Źródło: http://euroregion-snb.pl/program/interreg/inicjowanie [dostęp z dnia 24.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

przyniosły wymierne efekty w postaci nowych kooperacji instytucji otoczenia kultury, sportu czy edukacji, szczególnie istotnych dla rozwoju współdziałania w Euroregionie i wpływających na oceny ESNB wystawiane przez jego mieszkańców. Ważnym czynnikiem tej sytuacji był wymóg uzależniający możliwość korzystania z zasobów programów PHARE CDC, Interreg i ETC, od zawiązania partnerstwa i działania w jego ramach. W wyniku tego przedsięwzięcia skojarzono i/lub utrwalano 24 powiązania na poziomie komunalnym i 130 partnerstw wśród instytucji oświatowych, kulturalnych i obywatelskich, z czego 44 wymienia się jako zainicjowane wyłącznie poprzez działalność ESNB i objęte jego opieką[3]. Nie jest to oczywiście rola nowa. Pierwsze tego typu działania podjęto w 1997 roku. W wyniku problemów w usuwaniu skutków powodzi powołano wówczas 13 partnerstw komunalnych wśród takich par, jak np.: Forst – Nowa Sól, Spremberg – Szprotawa, Kolkwitz – Bojadła, Jänschwalde – Zabór, Welzow – Maszewo czy Cottbus – Zielona Góra[4]. Jest to jednak rola po raz pierwszy tak silnie osadzona w misji badanej instytucji, opisana wewnętrznymi regulaminami i rozliczana w sprawozdaniach. Na tle nowo zawartych porozumień szczególnie wyróżniają się: Miasto Weißenberg – Gmina Kargowa; Gmina Schwepnitz – Gmina Kożuchów; Gmina Schleife – Gmina Zbąszyń; Powiat Görlitz – Gmina Wschowa. W badanym okresie prace dotyczyły również rozwijania kooperacji pomiędzy gminą Krauschwitz a gminami Sława i Tuplice[32].

Wiedzę o skali upowszechnienia idei i sieci współpracy transgranicznej wśród mieszkańców ESNB przynoszą wyniki zrealizowanego przez nas sondażu. Udział respondentów, którzy zetknęli się z nazwą Euroregionu był po obu stronach granicy zbliżony. W polskiej części ESNB wyniósł 51,8%, w niemieckiej 48,3% (wśród osób, które w odpowiedziach na pytania filtrujące deklarowały, że słyszały o euroregionach w ogóle; Polacy N = 529, Niemcy N = 178). Odpowiedzi były zróżnicowane między innymi ze względu na wiek. Zarówno wśród polskich jak i niemieckich respondentów wyróżniały się osoby najmłodsze (18–29 lat), które najrzadziej deklarowały, że słyszały o ESNB (odpowiednio 36,1% i 20% respondentów). Najczęściej takie deklaracje wyrażali czterdziestolatkowie z Polski (60,6%) i pięćdziesięciolatkowie z Niemiec (61,1%). Blisko 10% respondentów deklarowało, że w ciągu ostatniego roku brało udział w wydarzeniach finansowanych ze środków ESNB i najczęściej były to inicjatywy kulturalne. Uzyskane wyniki po przeprowadzeniu dalszych analiz i odniesieniu do liczby mieszkańców ESNB pozwalają przypuszczać, że w różnego rodzaju inicjatywach zrealizowanych we współpracy z ESNB wyłącznie w roku 2013 udział

[32] Inicjowanie i wspieranie partnerstw transgranicznych. Wspólna inicjatywa Stowarzyszenia Gmin Rzeczpospolitej Polskiej Sprewa-Nysa-Bóbr i Kraju Związkowego Saksonia; prezentacja multimedialna – dostęp: siedziba ESNB.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

wzięło około 27 tys. Polaków i 25 tys. Niemców. Przytoczone informacje trudno uznać za argument na rzecz wysokiej oceny działalności ESNB w dziedzinie upowszechniania partnerstw współpracy transgranicznej. Skłonne jesteśmy raczej przyjąć, że idea współpracy transgranicznej i działalność ESNB są dobrze znane w określonych środowiskach (działaczy, osób bezpośrednio związanych ze współpracą), gdy do innych docierają w niewielkim stopniu, czego jednoznacznym przykładem jest niska wiedza o Euroregionie wśród polskiej i niemieckiej młodzieży.

Analizowane dane dowodzą ponadto występowania znacznej dysproporcji zaangażowania ESNB w inicjowanie powstawania sieci społecznych w stosunku do zadań związanych z ich utrwalaniem. Wyniki analizy dokumentarnej oraz wywiadów z liderami współpracy transgranicznej pozwalają na zaliczenie do głównych działań na rzecz utrwalania partnerstw: (1) budowy centrów polsko-niemieckiej współpracy (rezultat jednego z projektów euroregionalnych), (2) umożliwiania spotkań partnerów w siedzibie i pomocy przy przeprowadzaniu kolejnych projektów, (3) prowadzenia wymiany młodzieży oraz wspierania transgranicznej współpracy przedszkoli. Uczestnicy wywiadów pogłębionych oceniając tę część działalności ESNB nazwali go „urzędem otwartym".

*Można zawsze do Euroregionu pojechać, bo nawet jak jest kłopot, jakiś problem jest, że nie możemy sobie z czymś poradzić, to Euroregion zaprasza nas na jakieś spotkanie. Wtedy możemy porozmawiać, spotkać się. Więc jakby ten aspekt otwartości. Jest tak, że dzisiaj bardzo dużo się załatwia drogą elektroniczną, mailowo, to świetnie działa tutaj w Euroregionie. Ważne są procedury, które są zachowane w Euroregionie. Nie ma czegoś takiego, jak w niektórych programach, że po poprawkach czeka się na przykład na odpowiedź 4 miesiące.* (1Pl)

*Euroregion można powiedzieć, że jest takim tatą od początku do końca. Walka, którą na co dzień obserwowałem i to w stosunku do naszych urzędników nawet ze szczebla centralnego, jak z Niemcami, którzy nadzorowali różnego rodzaju programy, bądź ustalali pewne zasady, był stanowczy i nie zawsze go lubiano pewnie. To spowodowało, że oceniam ten nasz Euroregion bardzo pozytywnie.* (9Pl).

*Tak, oczywiście. Euroregion jako instytucja na pewno jest otwarta na współpracę, na pewno dużo pomagają, chcą, żeby te projekty były realizowane naprawdę fajnie i przyniosły efekt. Pomagają w różnych sytuacjach.* (14Pl)

Pod wieloma względami uznawany za wzór funkcjonowania, Euroregion służy merytoryczną pomocą innym organizacjom podobnego formatu. Bierze także udział w działaniach, których celem jest wymiana informacji i poprawa jakości podejmowanych inicjatyw (m.in. Forum Polskich Regionów Granicznych, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, Komitet ds. Współpracy Transgranicznej). Sprzyja poprzez to replice wzorów współ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

działania i powiększaniu sieci społecznych poprzez łączenie ich w struktury ponadnarodowe. Działania te widzimy jednak jako miękkie, inspirujące wielu przedstawicieli innych społeczności lokalnych, lecz trudne do zmierzenia. Chodzi tu raczej o kopiowanie wypracowanego przez ESNB modelu współpracy niż podejmowanie zadań na rzecz jej utrwalania. Spostrzeżenie to należy zapisać po stronie niedostatków działalności ESNB, szczególnie z uwagi na informacje uzyskane od liderów współpracy transgranicznej wskazujące na niski poziom zainteresowania kontynuowaniem rozwiniętej współpracy transgranicznej u młodszych przedstawicieli różnych instytucji. Tym samym badania wskazują na istnienie trzech istotnych barier dla dalszego procesu tworzenia partnerstw. Dotyczą one (1) braku informacji na temat istnienia i działalności Euroregionu wśród młodzieży, (2) trudności w poszukiwaniu partnerów w niemieckiej części Euroregionu oraz (3) relatywnie niskiej rozpoznawalności ESNB wśród mieszkańców. Najtrudniejsza do rozwiązania kwestia dotyczy trudności w nawiązywaniu partnerstw z powodu stosunkowo niskiego zainteresowania tą procedurą strony niemieckiej. Jest ono przejawem istnienia bariery o charakterze społecznym, wynikającej z oczekiwań co do korzyści, które współpraca transgraniczna mogłaby przynieść stronie polskiej oraz braku wykształconych potrzeb, które mogą być zaspokajane poprzez stosunki transgraniczne. Asymetria potencjałów gospodarczych obydwu krajów powoduje duże zainteresowanie projektami infrastrukturalnymi wśród gmin polskich i małą przychylność dla nich w niemieckiej części Euroregionu. Sytuację tę mógłby zmienić większy nacisk badanej instytucji na podejmowanie właśnie działań wizerunkowych oraz upowszechnianie idei współpracy transgranicznej.

## 3. Ocena funkcjonowania Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr

Wyłonienie podstawowych form współpracy transgranicznej opartych zarówno o zinstytucjonalizowane sieci kontaktów formalnych, jak i o bezpośrednie kontakty osobiste, powstające w wyniku styczności społecznych mieszkańców terenów przygranicznych daje dobre podstawy do instytucjonalizacji współpracy euroregionalnej. Chodzi tu o specyficzny rodzaj oddolnych przedsięwzięć i źródeł kontaktów społecznych o zasięgu lokalnym powstających w sposób niewymuszony, widocznych szczególnie na płaszczyznach politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Tworzenie tego typu swobodnych kontaktów, czy jak wykazywałyśmy w poprzednich rozdziałach, występowanie takiego lokalnego, oddolnego i niewymuszonego współdziałania pomiędzy Polakami i Niemcami jest podstawą społeczno-kulturowych mechanizmów oddziałujących na mental-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

ność mieszkańców pogranicza. Mamy tu na myśli pewnego rodzaju zestaw cech indywidualnych widzianych w postawach, nastawieniu, opiniach rzeczywiście występujących wśród członków lokalnych społeczności (Koralewicz, Ziółkowski 2003, s. 14–15) w stosunku do ich położenia geograficznego i warunkowanych nim transgranicznych kontaktów społecznych oraz otoczenia instytucjonalnego w postaci Euroregionu. Mentalność tę można opisywać podobnie jak świadomość zbiorową zakładając, że składa się ona w mniejszym lub większym stopniu z cech, które (1) są wspólne członkom danej zbiorowości, (2) są przez nich uświadamiane lub przeczuwane (zakładane mniej bądź bardziej świadomie jako wspólne) oraz (3) towarzyszą praktycznym działaniom w postaci albo masowych działań indywidualnych, albo działań zbiorowych (Ziółkowski 1989).

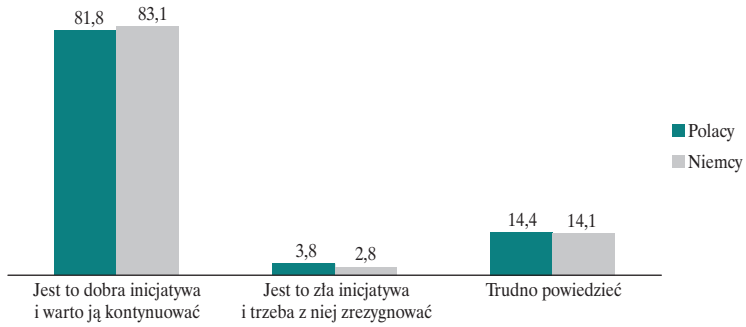
Stosunek mieszkańców do Euroregionu lub wiedzę o jego funkcjonowaniu należy analizować przyjmując, że społeczno-kulturowe mechanizmy kształtujące nastawienie do nich można podobnie jak w przypadku budowania orientacji społecznych podzielić na dwa formalne typy. Pierwszy jest wynikiem przeżytych sytuacji. Są to zgeneralizowane doświadczenia życiowe jednostek pochodzące z bezpośrednich działań i interakcji. Ich podstawą w analizowanym obszarze będą codzienne polsko-niemieckie kontakty mieszkańców ENSB. Drugi to „kultura symboliczna" rozumiana jako przekazywane językowo wartości, normy, oceny, zasady i reguły postepowania, zazwyczaj dotyczące komunikatów ustnych, często w formie nieusystematyzowanej i występujących w procesie socjalizacji pierwotnej (Kłoskowska 1973, s. 260). Mogą one również przybrać formę systematyczną, tworząc systemy reguł i oczekiwań tworzących systemy ideologiczne (Ziółkowski 2000, s. 220–221) występujące w tym wypadku w kulturze narodowej oraz tradycjach współtworzonych w rejonach przygranicznych. Aby ustalić w jaki sposób widziana jest działalność ESNB przez mieszkańców jego terenu, w ramach przeprowadzonych badań sondażowych zapytano zarówno o ocenę idei współpracy euroregionalnej, charakteru podejmowanych zadań i ich skuteczności. Są to treści, które ze względu na badany obszar powinny ujawniać się zarówno w „kulturze symbolicznej" regionu pogranicza, jak i indywidualnych doświadczeniach jednostek.

Zarówno polscy jak i niemieccy uczestnicy badań uznali istnienie Euroregionów za dobrą inicjatywę, którą warto kontynuować (wykres 1). Odpowiedzi takiej udzieliło 81,8% Polaków i 83,1% Niemców, którzy kiedykolwiek słyszeli o euroregionach (Polacy N = 527, Niemcy N = 177). Odsetek osób, które źle oceniły utworzenie euroregionów w Polsce lub w Niemczech i dostrzegają potrzebę rezygnacji z tej inicjatywy był stosunkowo niewielki i wynosił odpowiednio 3,8% i 2,8%.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Wykres 1. Opinie respondentów z Polski i Niemiec o euroregionach**

**Z którym z twierdzeń na temat Euroregionów w Polsce/Niemczech zgadza się Pan/Pani najbardziej? (%)**

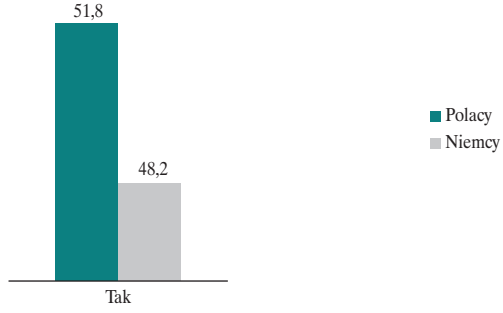



Źródło: opracowanie własne.

Pytanie o opinię na temat euroregionów było ogólne i dotyczyło współpracy transgranicznej jako takiej. Aby ocenić działalność charakteryzowanego Euroregionu uczestnicy badań zostali zapytani również, czy słyszeli o ESNB (wykres 2). O odpowiedź na to pytanie poproszono osoby, które we wcześniejszych pytaniach nie sygnalizowały, że nigdy nie słyszały o Euroregionach (Polacy N = 529, Niemcy N = 178). Udział osób, które zetknęły się z nazwą Euroregionu był zbliżony po obu stronach granicy. W Polskiej części ESNB wyniósł 51,8%, w niemieckiej 48,3%.

**Wykres 2. Wiedza o ESNB**

**Czy słyszał(a) Pan/Pani o Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Odpowiedzi respondentów na pytanie o wiedzę o ESNB różniły się ze względu na wiek, płeć i miejsce zamieszkania. Zarówno wśród polskich jak i niemieckich respondentów wyróżniały się osoby najmłodsze (18–29 lat), które najrzadziej deklarowały, że słyszały o ESNB (odpowiednio 36,1% i 20% respondentów). Najczęściej takie deklaracje składali czterdziestolatkowie z Polski (60,6%) i pięćdziesięciolatkowie z Niemiec (61,1%; tabela 1). Informacje uzyskane w wywiadach częściowo ustrukturalizowanych także wykazały, że ta kategoria wiekowa mieszkańców jest najczęściej zaangażowana w działalność ESNB lub należy do jej bezpośrednich beneficjentów. Tłumaczy to fakt największego poziomu wiedzy o działalności tej instytucji i najłatwiejszego jej rozpoznawania. Ma to także swoje uzasadnienie w wielu innych badaniach związanych z oceną zaangażowania Polaków w działalność organizacji trzeciego sektora lub generalnie podejmowania działań na rzecz najbliższego otoczenia. Spośród różnych grup wiekowych największą aktywność w realizacji tego typu inicjatyw wykazują nastolatki i osoby w wieku 30–50 lat, podczas gdy dwudziestolatki i kategoria 60+ deklaruje zdecydowanie najniższe zainteresowanie takimi zadaniami. Dodatkowo wśród członków organizacji i osób zainteresowanych działaniem na rzecz społeczności lokalnych większość stanowią mężczyźni (por. Leś, Nałęcz 2002). Zbieżne dane uzyskano w odniesieniu do analizowanego Euroregionu. Płeć różnicowała odpowiedzi polskich i niemieckich respondentów w podobny sposób. Polacy nieco częściej niż Polki deklarowali, że słyszeli o Euroregionie (odpowiednio 59,1% i 44,8%), podobnie jak ich sąsiedzi i sąsiadki z Niemiec (odpowiednio 50,6% i 46,2%; tabela 1).

Rozkład odpowiedzi na pytanie, czy respondenci słyszeli o ESNB, był zróżnicowany w polskiej i niemieckiej części Euroregionu ze względu na miejsce zamieszkania. Polscy uczestnicy badań mieszkający w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców znacznie częściej niż mieszkańcy wsi deklarowali, że słyszeli o ESNB (odpowiednio 67,7% i 41,1%; tabela 1). W niemieckiej części badanej zbiorowości najczęściej o ESNB słyszeli respondenci pochodzący z małych miast (do 20 tys. mieszkańców). Ich udział wyniósł 68,8%. Inaczej niż polscy respondenci, mieszkańcy dużego miasta po niemieckiej stronie ESNB (Cottbus), najrzadziej mówili, że słyszeli o instytucji będącej przedmiotem omawianych badań (35,6%). Jest to wynik reguł występujących w organizacji współpracy transgranicznej w polskiej części ESNB. Do najbardziej aktywnych i najczęściej działających w partnerstwach należą instytucje gminne i powiatowe oraz organizacje społeczne działające na obszarach większych miejscowości i największego miasta we wschodniej części Euroregionu – Zielonej Góry. To na ich terenie mieszkańcy ESNB najczęściej mogą się spotkać z informacjami o jego działaniu lub uczestniczyć w inicjatywach przez niego organizowanych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 1. Wiek, płeć, miejsce zamieszkania a wiedza o ESNB**

| Cechy | Czy słyszał/a Pan/Pani o ESNB? | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Respondenci z Polski | | | | | | Respondenci z Niemiec | | | | | |
| | Tak | | Nie | | Ogółem | | Tak | | Nie | | Ogółem | |
| | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % |
| **Wiek** | | | | | | | | | | | | |
| 18–29 lat | 44 | 36,1 | 78 | 63,9 | 122 | 100,0 | 5 | 20,0 | 20 | 80,0 | 25 | 100,0 |
| 30–39 lat | 55 | 53,4 | 48 | 46,6 | 103 | 100,0 | 13 | 59,1 | 9 | 40,9 | 22 | 100,0 |
| 40–49 lat | 50 | 61,0 | 32 | 39,0 | 82 | 100,0 | 17 | 50,0 | 17 | 50,0 | 34 | 100,0 |
| 50–59 lat | 66 | 60,6 | 43 | 39,4 | 109 | 100,0 | 22 | 61,1 | 14 | 38,9 | 36 | 100,0 |
| 60 lat i więcej | 59 | 52,2 | 54 | 47,8 | 113 | 100,0 | 29 | 47,5 | 9 | 52,25 | 38 | 100,0 |
| **Płeć** | | | | | | | | | | | | |
| Mężczyźni | 153 | 59,1 | 106 | 40,9 | 259 | 100,0 | 44 | 50,6 | 43 | 49,6 | 87 | 100,0 |
| Kobiety | 121 | 44,8 | 149 | 55,2 | 270 | 100,0 | 42 | 46,2 | 49 | 53,8 | 91 | 100,0 |
| **Miejsce zamieszkania** | | | | | | | | | | | | |
| Wieś (Pl)/miejscowość do 10 tys. (De) | 76 | 41,1 | 109 | 58,9 | 185 | 100,0 | 21 | 56,8 | 16 | 43,2 | 37 | 100,0 |
| Miasto do 20 tys. (Pl)/od 10 tys. do 20 tys. (De) | 85 | 59,0 | 59 | 41,0 | 144 | 100,0 | 11 | 66,8 | 5 | 31,2 | 16 | 100,0 |
| Miasto od 20 tys. do 100 tys. | 48 | 46,2 | 56 | 53,8 | 104 | 100,0 | 22 | 62,9 | 13 | 37,1 | 35 | 100,0 |
| Miasto powyżej 100 tys. | 65 | 67,7 | 31 | 32,3 | 96 | 100,0 | 32 | 35,6 | 58 | 64,4 | 90 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.

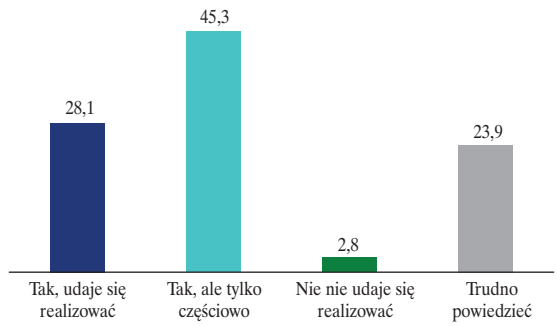


Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Uczestnicy naszych badań zostali zapytani również, czy ich zdaniem, osobom działającym na rzecz ESNB udaje się realizować założone cele. Jest to ważny element oceny działania systemów społecznych, w tym wypadku instytucji – wychodzący poza analizę wiedzy o jej istnieniu i skupiony na diagnozie świadomościowego postrzegania jej funkcjonowania (Koralewicz, Ziółkowski 2003). Odpowiedzi Polaków i Niemców były zbliżone, dlatego zostały zaprezentowane zbiorczo (N = 360; wykres 3).

**Wykres 3. Opinie respondentów o realizacji celów ESNB przez osoby zaangażowane w jego działalność**

**Czy Pana/Pani zdaniem, osobom działającym na rzecz Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr udaje się realizować założone cele? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

Ponad 70% respondentów uznało, że osobom działającym na rzecz ESNB udaje się realizować założone cele. Największy udział mieli respondenci, którzy twierdzili, że osoby zaangażowane w działalność Euroregionu realizują stawiane przed nimi cele, ale tylko częściowo (45,3%). Prawie ¼ uczestników badań odpowiedziała „trudno powiedzieć". Świadczy to o dużej trudności pytania przypuszczalnie wynikającej z braku orientacji w działaniach Euroregionu. Uczestnicy tej części badań wykazywali więc wiedzę o jego istnieniu, ale nie byli w stanie ocenić skuteczności podejmowanych przez niego zadań. Jest to ważny argument na rzecz dalszego podejmowania wysiłków w obszarze upowszechniania zasad współpracy transgranicznej i celów działania euroregionów. Potwierdza bowiem, że o ile zmian instytucjonalnych można dokonywać względnie szybko, o tyle zmiany społeczne i kulturowe mają znacznie wolniejsze tempo. Nastawienia społeczne i mentalność zmieniają się najwolniej. Przeprowadzone analizy wskazują raczej na występowanie wolnych przemian postrzegania działania Euroregionu związanych z historią jego oddziaływania i zmianami gene-

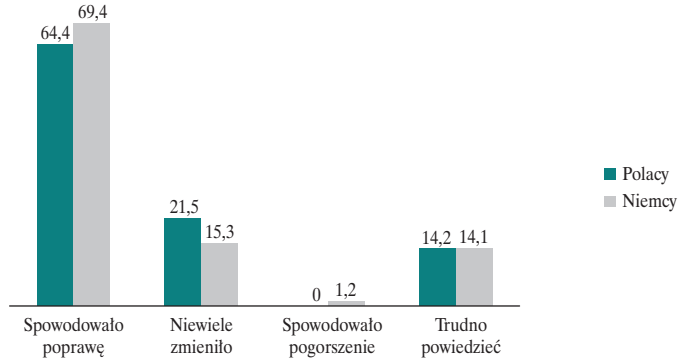
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

racyjnymi. Dane dotyczące młodzieży są tu jednoznaczne. Zarówno po polskiej jak i niemieckiej stronie ludzie młodzi mają relatywnie niską wiedzę na temat działalności Euroregionu i słabo się w nią angażują. Odwołując się do wypowiedzi badanych na temat przyczyn trudności w kontynuowaniu współpracy, warto nadmienić, że w tym obszarze również intensyfikacja działań wizerunkowych mogłaby pomóc w wychowaniu następnych pokoleń zaangażowanych w tworzenie dobrosąsiedzkich relacji na pograniczu. Problem zaszczepiania idei współpracy transgranicznej wśród młodzieży znacznie wykracza jednak poza kompetencje samego Euroregionu, choć wydaje się, że może być on inspiratorem i koordynatorem tych działań. Z tą trudnością wiąże się również relatywnie niska rozpoznawalność ESNB i jego działań wśród mieszkańców po obu stronach granicy. Prezentowane badania wykazały tu pewien paradoks. Euroregion cieszy się bardzo wysoką oceną osób, które korzystają z jego usług, natomiast jest mało znany części społeczności niezwiązanej z nim bezpośrednio.

Ostatnią kwestią poruszaną w trakcie wywiadów z mieszkańcami ESNB był wpływ utworzenia transgranicznej instytucji na zmianę stosunków między Polakami i Niemcami. Większość opinii polskich i niemieckich respondentów wskazuje na to, że dostrzegają pozytywne oddziaływanie Euroregionu na stosunki panujące wśród przedstawicieli badanej zbiorowości. Zarówno uczestnicy badań pochodzący z Polski jak i z Niemiec najczęściej twierdzili, że utworzenie ESNB spowodowało poprawę stosunków między Polakami i Niemcami (odpowiednio 64,4% i 69,4%; wykres 4).

**Wykres 4. Opinie respondentów z Polski i Niemiec o oddziaływaniu ESNB na stosunki pomiędzy Polakami i Niemcami**

**Jak, Pana/Pani zdaniem, utworzenie Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr wpłynęło na zmianę stosunków między Polakami i Niemcami? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Ewolucja nastawień i orientacji dokonuje się stopniowo i 25 lat działania euroregionów to ciągle okres niewystarczający dla uwidocznienia się poważnych zmian mentalności. Widoczne są już jednak przeobrażenia w ujmowaniu transgranicznych relacji (w kierunku pozytywnych), choć przypuszczalnie nie są wyłącznie wynikiem samego działania instytucji Euroregionu. Oddziałuje na to również przygraniczne położenie badanego terenu i jego konsekwencje w postaci łatwości przekraczania granicy, czy częstości kontaktów reprezentantów obydwu państw. To ważny argument na rzecz tezy, że kształtowanie pozytywnego wizerunku powinno być priorytetowym zadaniem omawianej instytucji. Zakładamy bowiem, że zwiększenie rozpoznawalności może przyczynić się bezpośrednio do zwiększenia liczby osób zainteresowanych uczestnictwem w projektach, a w konsekwencji do upowszechniania transgranicznej sieci współpracy. Chodzi tu o pokazanie, że działania realizowane przez ESNB przynoszą pozytywny efekt i dostrzegalne skutki dla relacji transgranicznych. Istotne jest więc podejmowanie dalszych prac na rzecz transgranicznych przedsięwzięć integracyjnych i kulturalnych, jako szczególnie cenionych z perspektywy budowania sieci współpracy transgranicznej (Itçaina, Manterola 2013, s. 185–187).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# III. Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr jako sieć współpracy transgranicznej

Zgodnie z twierdzeniem Manuela Castellsa współczesny świat przyjmuje postać sieci. Otaczająca nas rzeczywistość jest opleciona przez gęstą sieć relacji wiążących działania i instytucje powstające na wielu płaszczyznach – głównie społecznej, politycznej i ekonomicznej (Castells 2007, 2009, 2013), które dotykają sfer współdziałania, komunikacji, rządzenia. Mają swoje przejawy w powiązaniach formalnych i nieformalnych podejmowanej współpracy. W takim ujęciu struktura sieci obecna jest wszędzie. Jest też więc formą organizacji współpracy transgranicznej, opartej na sferze działań euroregionalnych. Sieć powiązań stanowi tu sieć partnerstw transgranicznych powstających w ramach działania euroregionów. Sieciowa działalność euroregionów wymusza zmiany w ich instytucjonalnym funkcjonowaniu. Wymaga na przykład decentralizacji i dekompozycji procesu rządzenia oraz podejmowania decyzji. Potrzebuje również elastycznych rozwiązań w obszarze komunikacji.

W prezentowanym rozdziale ustalamy istotne cechy sieci współpracy transgranicznej w ESNB. Podstawą opisu jest analiza działań Euroregionu w ramach powoływania bilateralnych projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie. Szczególną uwagę poświęcamy tu charakterystyce budowy sieci społecznej powstałej w ramach działania Euroregionu i zasad jej funkcjonowania.

## 1. Partnerstwa transgraniczne – społeczne sieci współpracy. Rdzeń i peryferie

Sieci społeczne różnią się strukturą w zależności od otaczających je warunków. Definiowane są w odniesieniu do tworzących je węzłów, połączeń oraz przepływów (Barney 2008, s. 37). Obszar przepływów między węzłami budowany jest w wyniku materialnych praktyk i działań społecznych, wyrażanych czy raczej skupionych na „przesyłaniu" w obrębie sieci zasobów takich jak: wiedza, informacja, środki finansowe. Przez przepływy rozumie się więc celowe, powtarzalne, programowalne sekwencje wymiany i interakcji. Zachodzą one między pozycjami zajmowanymi przez aktorów społecznych w ekonomicznych, politycznych i symbolicznych strukturach społeczeństwa (Castells 2007, s. 412). Jeśli w tym ujęciu podstawą działania euroregionu jest zdolność do kreowania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

relacji i powiązań o charakterze sieciowym, nowego znaczenia nabiera także sama reguła partnerstwa i jego osadzenia w sieci transgranicznych powiązań.

### 1.1. Partnerstwo transgraniczne w ujęciu sieciowym

Partnerstwo jako współdziałanie oparte na relacjach pomiędzy podmiotami (aktorami społecznymi, węzłami w sieci) jest warunkiem koniecznym dla rozwoju tych podmiotów (Partycki 2010, s. 28). Przybiera formę głównej zasady regulującej funkcjonowanie budowanych w nim struktur społecznych. Jego zakres i poziom rozwoju uwarunkowane są podstawowymi zasadami współdziałania dotyczącymi swobody funkcjonowania i decydowania, dostępu do komunikacji, zaufania. Co istotne, partnerstwo, traktowane jako przedmiot badań jak również zasada organizująca życie społeczne, nabiera nowego znaczenia z chwilą rozwoju i upowszechnienia sieci społecznych (Patrycki, Błaszczak 2018). Partnerstwa transgraniczne budowane są na podstawie współdziałania dwóch lub więcej podmiotów reprezentujących kraje tworzące euroregion. W dokumentacji programu Interreg V-A Komisja Europejska sformułowała oczekiwanie ich stabilności. Ma to umożliwiać nawiązywanie trwałej współpracy i jej kontynuowania w kolejnych projektach. Owa kontynuacja jest ważnym czynnikiem siły więzi w sieciach partnerstw i jest wskazywana jako jedna z najważniejszych korzyści realizacji transgranicznych programów, podobnie jak możliwość wzajemnego poznawania się i budowania dobrosąsiedzkich relacji[33]. Zdaniem jej ekspertów wzmacnianie partnerstw pozwala na lepszą koordynację strategicznych projektów, efektywniejszą absorpcję środków z funduszy UE, lepsze przygotowanie i realizację projektów oraz widoczne i trwałe rezultaty współpracy. W dokumentach unijnych wymienia się cztery podstawowe cechy partnerstw transgranicznych, które jednocześnie wytyczają zasady ich działania. Są to: (1) wspólne przygotowanie projektu, (2) wspólne finansowanie, (3) wspólny personel partnerstwa zaangażowany w projekt, (4) wspólna realizacja projektu[34].

Struktury sieciowe budują relacje poziome, zdecentralizowane, o rozmaitej ilości połączeń i węzłów, które są adekwatne do współczesnego modelu partnerstwa. Umożliwiają dokonywanie nieskończonej ilości wyborów oraz kombinacji, w zależności od potrzeb, preferencji czy zewnętrznego otoczenia struktur. Reguła partnerstwa wkomponowana w struktury sieci sprzyja kreowaniu powiązań pomiędzy różnego rodzaju podmiotami, rozlokowanymi w dowolnym obszarze jej funkcjonowania. Działania partnerskie umożliwiają wykorzystywa-

[33] Źródło: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/ [dostęp z dnia 2.05.2019].

[34] Źródło: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/ [dostęp z dnia 2.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

nie różnego rodzaju zasobów (materialnych i niematerialnych), będących naturalnym elementem sieciowych przepływów (Patrycki, Błaszczak 2018, Patrycki 2010). Tak widziane partnerstwo tworzone w obrębie działającej sieci i jako kolejny jej element, oparte jest na rozgałęzionych połączeniach o niewielkim natężeniu, podobieństwie zadań, celów i zainteresowań. Staje się węzłem w sieci społecznej. „Węzeł to wyraźny punkt, połączony z przynajmniej jednym innym punktem (…). Powiązanie łączy jeden węzeł z innymi" (Barney 2008: 37). Dynamika wpisana w naczelną zasadę funkcjonowania sieci pozwala trwać tworzącym ją węzłom za sprawą zmieniających się warunków w odniesieniu do kształtu i siły relacji (Patrycki, Błaszczak 2018). Istotne znaczenie przypisać należy elastyczności sieci wyrażanej zdolnością i umiejętnością podłączania nowych węzłów. Takie cechy mają również sieci transgranicznych powiązań partnerskich. Są one odpowiedzią na realizację tzw. elementarnego warunku transgraniczności terenów pogranicza dotyczącego wytworzenia sieci organizacyjnej konstruującej określony ład na obszarach przygranicznych (Sadowski 2014, s. 103–122).

### 1.2. Budowa sieci współpracy w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr

Budowa i funkcjonowanie sieci współpracy w ESNB były przedmiotem naszych badań w ramach analizy treści i wywiadów częściowo ustrukturyzowanych. Badanie stanowiło analizę jakościową sieci, w której założyłyśmy, że węzeł jest tworzony przez beneficjentów projektów (instytucje i organizacje tworzące partnerstwa transgraniczne), natomiast relacje pomiędzy węzłami zostały nawiązane poprzez udział w projektach (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012). W tym podejściu badane sieci partnerstw były sieciami przynależności i mają charakter wielomodalny (Hanneman, Riddle 2011). Węzeł centralny stanowi Sekretariat ESNB. Jest aktywnym aktorem posiadającym powiązania ze wszystkimi jej uczestnikami w wyniku realizacji formalnej zasady tworzenia partnerstw projektowych przy jego udziale, sprawozdawczości podczas ich realizacji i rozliczania po ukończeniu. Skutkiem tego Sekretariat ESNB uczestniczy w największej liczbie przepływów, a tworzone przez niego powiązania mają bezpośredni charakter. Zwiększa to intensywność przekazu informacji i szybkość jej osiągania przez większość aktorów w sieci (uczestników partnerstw transgranicznych) (Freeman 2004; Borgatti, Halgin 2011). Sekretariat wpływa również na rozkład pozycji uczestników sieci, przenosząc bardziej aktywne do centrum (Fowler, Christakis 2010). Sieć charakteryzuje się dużą różnorodnością. Oprócz instytucji publicznych i jednostek samorządu terytorialnego uczestniczą w niej także aktorzy trzeciego sektora. Pozycja aktorów w sieci kreuje relacje władzy i pośredniczenia z innymi aktorami społecznymi. W tej sytuacji trwałość więzi staje się niezwykle ważna. Według Roberta A. Hannemana i Marka Riddle

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

(2011) istotną cechą oceny sieci jest centralność, która działa jako miara liczby powiązań między aktorami w sieci. W tej analizie liczbę linków mierzono liczbą zrealizowanych projektów; im więcej powiązań miał aktor z innymi aktorami w sieci, tym większa była jego centralność.

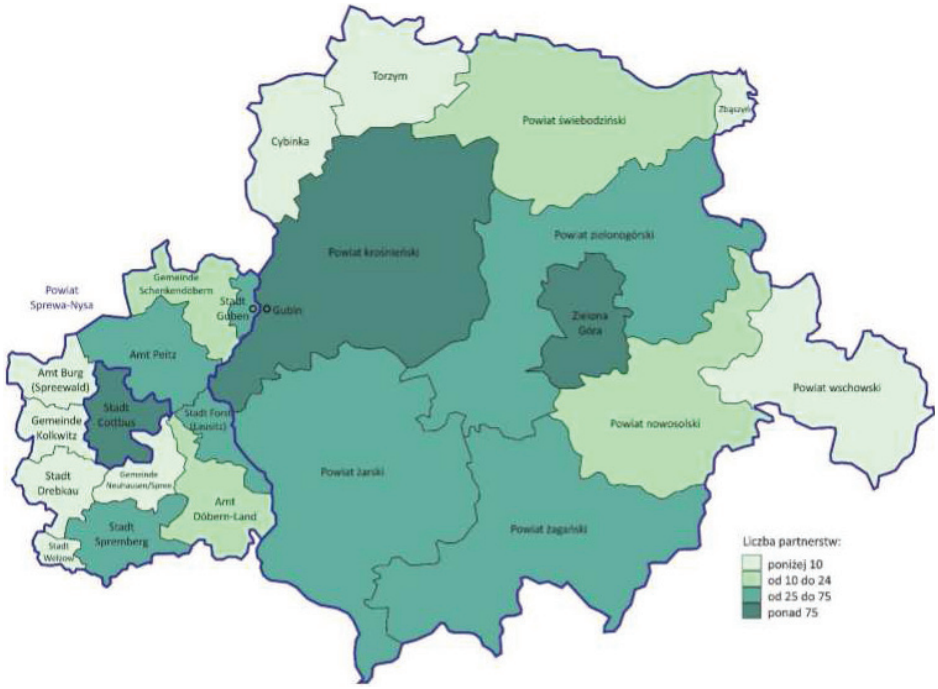
Jak wykazało badanie ewaluacyjne Programu Operacyjnego Polska-Brandenburgia 2007–2013 (projekt „Inicjowanie, wspieranie i rozwój transgranicznych kooperacji w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr")[35] w analizowanym okresie zawiązano 412 partnerstw, które zrealizowały łącznie 1181 małych projektów. Węzły o stosunkowo wysokim potencjale społecznym to te, które zajmują centralną pozycję w sieci i spełniają rolę pośrednika (mostu, brokera) (Hanneman, Riddle 2011). Taka pozycja w sieci daje im możliwość dostępu do zasobów różnych podmiotów i ich kapitału (Fowler, Christakis 2010). W omawianej sieci rolę pośrednika pełnią następujące podmioty: powiat Sprewa-Nysa, Uniwersytet Zielonogórski, Uniwersytet Techniczny w Dreźnie, gminy Gubin i Guben, miasto Cottbus, miasto Zielona Góra i gmina Zbąszynek. Analiza liczby projektów zrealizowanych w latach 2007–2013 wykazała, że ponad połowa wszystkich partnerstw (227 partnerstw, 55%) zrealizowała tylko jeden projekt. Mniej niż 6 projektów zrealizowanych zostało przez 362 partnerstwa, 6–10 projektów przez 35 partnerstw, 11–15 przez 8 partnerstw oraz 16–20 projektów przez 22 partnerstwa. W sieci działają również szczególnie aktywne partnerstwa przybierające postać centralnych klastrów, które zrealizowały więcej niż 20 projektów. Z punktu widzenia analizy sieci wskaźnik ten faworyzuje perspektywę lokalną (skoncentrowaną na aktorze) i mierzy aktywność organizacji w sieci. Są to partnerstwa dwustronne, w których obaj partnerzy pełnili już rolę lidera wiodącego dopraszając do projektów dodatkowych realizatorów. Uczestnikami najbardziej aktywnych partnerstw były jednostki samorządów terytorialnych lub instytucje publiczne. Główną przyczyną liczebnej dominacji podmiotów tych rodzajów było dysponowanie zasobami finansowymi i osobowymi umożliwiającymi aktywną pracę w projekcie. Zalicza się do nich współpracę: (1) miast Gubin Guben – 56 projektów, (2) miast Cottbus i Zielona Góra – 45 projektów, (3) urzędu Peitz i gminy Zbąszynek – 29 projektów, (4) miasta Drebkau i gminy Czerwieńsk – 26 projektów, (5) miasta Drebkau i Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Czerwieńsku – 22 projekty. Na podstawie zróżnicowania aktywności wymienionych organizacji partnerskich można obserwować kształtowanie się kategorii beneficjentów „specjalizujących" się we współpracy wykorzystującej posiadane powiązania. Perspektywa podejścia sieciowego wskazuje jednak, że liczba projektów jest ważna, nie ma jednak takiego znaczenia dla usieciowienia

[35] Źródło: http://euroregion-snb.pl/aktualnosci/1120/Analiza_polsko_niemieckich_partnerstw [dostęp z dnia 3.08.2018].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

jak beneficjenci o mniejszej aktywności projektowej, ale większej liczbie powiązań partnerskich. Peryferia tworzą podmioty o pojedynczych powiązaniach, które ze względu na odległość od centrum, a także niską liczbę połączeń (gęstość sieci) i brak powiązań z jednostkami spoza własnych konsorcjów projektowych, uczestniczą w przepływach wiedzy i informacji w znacznie mniejszym stopniu (Durand, Nelles 2012). Dominuje tu asymetryczne zorganizowanie wokół głównych celów współpracy transgranicznej i skupienie na realizacji indywidualnych celów partnerstw. Świadczy to o niskiej gęstości tej części sieci i braku relacji z innymi organizacjami realizującymi działania transgraniczne.

**Rys. 1. Rozmieszczenie terytorialne partnerstw w ESNB**




Źródło: K. Sarmiento-Mirwald, Analiza polsko-niemieckich partnerstw opracowana w ramach projektu: „Inicjowanie, wspieranie i rozwój transgranicznych kooperacji w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr", http://euroregion-snb.pl/aktualnosci/1120/Analiza_polsko_niemieckich_partnerstw [dostęp z dnia 3.08.2018].

Geograficzne rozmieszczenie partnerstw prezentuje ilustracja nr 1. Podziału partnerstw dokonano ze względu na siedzibę partnerów projektów. Po stronie niemieckiej ESNB ujęto w niej urzędy, gminy i miasta powiatu Spree-Neisse oraz miasto Cottbus. Po stronie polskiej liczbę partnerstw odniesiono do powia-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

tów oraz terenu miasta Zielona Góra, funkcjonującego na prawach powiatu. Do obszarów najbardziej aktywnych zaliczyć należy powiat krośnieński i miasto Zielona Góra w polskiej części ESNB oraz miasto Cottbus w części niemieckiej.

Sekretariat ESNB zajmuje pozycję centralnego pośrednika w sieci. Stanowi platformę wymiany transgranicznej. Jego głównym celem jest zapewnienie dialogu między różnymi partnerami i podobnego poziomu zaangażowania organizacji, realizujących przedsięwzięcia partnerskie. Zarządzanie transgraniczne jest wielopoziomowe i angażuje podmioty lokalne. Jako kluczowy czynnik ułatwiający wymianę transgraniczną zapewnia udział odpowiednich instytucji i organizacji zaangażowanych we współpracę transgraniczną (Durand, Nelles 2014).

### 1.3. Relacje w sieci współpracy transgranicznej i rodzaje partnerstw

Sieci społeczne różnią się ze względu na swoją złożoność. Na ich charakterystykę składa się analiza powiązań (wzór powiązań) oraz przekaz (to, co jest przekazywane i szczególne zasady, które się z tym wiążą). Analiza zasad powstawania i działania partnerstw jako elementów sieci zwraca uwagę na rodzaj norm organizujących współpracę. To ważny element przewidywania jak powstałe w oparciu o nie role będą wpływać na dalszy jej rozwój (Christakis, Fowler 2010). W konsekwencji tego, wykorzystywanie podejścia sieciowego do diagnoz mających na celu ocenę programów i projektów, których zadaniem jest kształtowanie relacji wydaje się być szczególnie przydatne (Batorski 2008).

**Schemat 1. Rodzaje partnerstw**

| *Źródło idei współpracy transgranicznej* | *Rodzaj więzi* | |
|---|---|---|
| | I Partnerstwa oparte o więzi formalne inicjowane przez ESNB. Przykładowo: miasto Weißenberg – gmina Kargowa | IV Partnerstwa oparte o więzi osobiste inicjowane przez ESNB. Brak przykładów |
| | II Partnerstwa formalne inicjowane przez inne instytucje. Przykładowo: Stowarzyszenie Akrobatyki Sportowej, Zielona Góra – Klub Sportowy RIESA e.V., Riesa | III Partnerstwa oparte o więzi osobiste nieinicjowane przez ESNB. Przykładowo: Spremberg – Szprotawa – partnerstwo powstałe w wyniku nieformalnych spotkań przedstawicieli klubów sportowych; współpraca mieszkańców wsi Markosice i Gross Gastrose |

Źródło: opracowanie własne.

Ujęcie sieciowe funkcjonowania partnerstw w sieciach euroregionalnych pozwala na wyłonienie ich form modelowych. W takiej analizie do przyjętych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

kryteriów podziału należeć mogą (1) rodzaj więzi wśród partnerów (formalne i nieformalne) oraz (2) rodzaj inicjatora współpracy transgranicznej (ESNB jako inicjator współpracy i inni inicjatorzy). Posługiwanie się tymi dwoma kryteriami umożliwia wyróżnienie czterech rodzajów partnerstw (schemat 1).

Do pierwszego należą partnerstwa oparte o więzi formalne i inicjowane przez euroregiony, do drugiego, partnerstwa tworzone przez organizacje formalne, które z własnej inicjatywy podjęły współpracę transgraniczną i związały się z instytucją euroregionalną. Trzeci model stanowią partnerstwa oparte o więzi osobiste i z tego powodu także zainicjowane bez wsparcia instytucjonalnego, a czwarty partnerstwa oparte o więzi osobiste, ale utworzone z inicjatywy Euroregionu.

Analiza danych dotyczących funkcjonowania ESNB potwierdziła występowanie trzech rodzajów partnerstw rozumianych jako społeczności sieciowe, zaprezentowanych w powyższym modelu. Do pierwszego rodzaju należą partnerstwa oparte o więzi formalne i inicjowane przez Euroregion, w których dominowały relacje formalne (przynajmniej w początkowym okresie współpracy). Zgodnie z ich istotą, działania partnerów były bardzo szczegółowo i precyzyjnie zdefiniowane i traktowane jako obligatoryjne (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2014). Przybierały postać zogniskowanych stosunków społecznych (Sztompka 2002), mających charakter wyspecjalizowany i jednotematyczny, dotyczący wydzielonych w projekcie zadań, poprzez co obejmujący tylko jeden rodzaj interakcji społecznych.

> *Staram się łączyć i ludzi z Brandenburgii i z Saksonii tutaj z partnerami z województwa lubuskiego, ale to ciężka praca ten pierwszy projekt i ich nakłonienie. Na początku nie widzą korzyści. Muszą nauczyć się współpracować.* (4Pl)

Drugi rodzaj to partnerstwa powstałe bez wsparcia instytucjonalnego. Należą do nich, występujące najliczniej, partnerstwa tworzone przez organizacje formalne, które z własnej inicjatywy podjęły współpracę transgraniczną. Liczność tych partnerstw może świadczyć o rozprzestrzenianiu się idei i zasad współpracy poza instytucję, do której zadań należy jej rozwój. Może być jednak skutkiem działań ESNB związanych z upowszechnianiem treści współpracy transgranicznej widzianej nie tylko we wzmacnianiu istniejących partnerstw, ale tworzeniu dobrych warunków do ich samoistnego (oddolnego) powstawania. Partnerstwa oparte o więzi osobiste, które doprowadziły do zacieśnienia współpracy i podpisania umów partnerskich stanowią rodzaj trzeci. W partnerstwach typu drugiego i trzeciego występowały relacje nieformalne, znacznie częściej rozproszone społecznie. W wyniku dużego stopnia spontaniczności obejmowały wiele różnych treściowo interakcji niezwiązanych wyłącznie z realizacją działań

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

projektowych (Crozier, Friedberg 1982; DeMarco, Lister 2013). Przykładem takiej sytuacji mogą być następujące wypowiedzi:

*Nawiązanie współpracy? Po pierwsze trzeba było to robić krętymi drogami. Taką drogą doszło do tej współpracy z samorządem po stronie niemieckiej Schwarzheide. Nie znaliśmy się, ale mieliśmy podobne problemy. Dzisiaj tam obok jest kolejna gmina, z którą nawiązuje się ściślejsza współpraca. Z gminą w Saksonii koło Drezna, z Koswig. Też jest położona, jak Krosno nad rzeką Odrą czy Gubin nad Nysą. Tam jest Łaba. Też jest uzależniona od poziomu wód i podtapiana, tak jak nasza gmina.* (12Pl)

*Początki bywają bardzo trudne, natomiast jeśli to jest inicjowane przez jakieś kontakty prywatne, przez osoby prywatne, które znają się z przeróżnych płaszczyzn, no to wtedy rzeczywiście jest to zaangażowanie natychmiastowe i bardzo fajnie się to rozwija i przebiega.* (4Pl)

*Początkowo chcieliśmy realizować projekty w różnych dziedzinach i szukaliśmy osobistego dostępu dla osób, które później umożliwiłyby nam nawiązanie kontaktów z niemieckim samorządem lokalnym. To zajęło dużo czasu. Właśnie podpisaliśmy umowy i działamy zgodnie z nimi.* (14Pl)

W ESNB nie występują partnerstwa rodzaju czwartego. Byłby to rzadki przypadek nadawania struktur formalnych związkom o charakterze osobowym, przez instytucje zewnętrzne w stosunku do nich, bez wyłonienia się potrzeb związanych z tego typu instytucjonalizacją lub wiedzy o niej. W tej sytuacji w odniesieniu do badanego obszaru uznajemy go za model wyłącznie teoretyczny.

To w jaki sposób rozwijają się relacje między partnerami projektów transgranicznych stanowi istotny element w rozwoju sieci powiązań i oddziałuje na jej sposób funkcjonowania. Relacje te mają wpływ na zakres tematyczny, trwałość i efektywność współpracy, a poprzez to charakter i siłę transgranicznych powiązań. Wypowiedzi uczestników wywiadów swobodnych wskazują, że rodzaj więzi łączących partnerów w największym stopniu różnicował partnerstwa na początku współpracy. Zgodnie z deklaracjami naszych rozmówców, wraz z utrwaleniem działalności dochodziło do różnicowania się związków. W kontaktach opartych o więzi formalne pojawiły się relacje osobiste. Liderzy twierdzili, że utrzymują stały kontakt z przedstawicielami instytucji partnerskich, także poza oficjalnymi spotkaniami roboczymi (3De, 10Pl, 14Pl, 16Pl). Brali na przykład udział w uroczystościach rodzinnych takich jak przyjęcia urodzinowe, śluby, chrzciny.

*Jeśli chodzi o kontakty nieformalne, nikt nie ma wrażenia, że coś jest nie tak. Po prostu oni są z nami, my jesteśmy z nimi – czujemy się swobodnie. Kiedy jestem u nich, jestem po prostu jak w domu.* (Pl16)

*… więc to nie tylko „zwiedzanie jako takie, a potem czas wracać do autobusu", ale potem, powiedzmy, tam też jest przytulna atmosfera… To ostatecznie wynik mojej pracy, ale to też jest*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*osobistą wizytą lub osobistym kontaktem … więc myślę, że to już stworzyło pewien osobisty związek.* (9De)

*Cóż, byłem tam na chrzcie. Jestem rodzicem chrzestnym … Myślę, że doświadczyłem różnych rzeczy, więc byłem już na weselu, a także byłem już na pogrzebie – właściwie we wszystkich sferach życia.* (3De)

Do powstawania relacji osobistych przyczynia się znajomość języka niemieckiego lub polskiego. Osoby znające język obcy (najczęściej Polacy znający język niemiecki) stają się liderami współpracy i to na ogół ich kontakty poszerzane są o relacje osobiste, na co wskazują przeprowadzone wywiady (14Pl, 16Pl, 32Pl). Oddziałują też na trwałość współpracy i jej zwiększanie, np. w wyniku wymiany kadry na posługującą się językiem partnera.

*Nie mamy problemów z utrzymaniem współpracy, ponieważ mamy osoby dwujęzyczne. Jestem dwujęzyczny, kilka osób w biurze też. Mogę zadzwonić i porozmawiać jak Niemiec. Rozumiemy się nawzajem. Ta bariera nie zależy od nas. Ale jest po niemieckiej stronie. Wiem, że inne gminy mają z tym problem.* (3Pl)

*… w końcu trafiliśmy na Gminę Kreba-Neudorf i zawiązała się ta współpraca. Już chyba 2 dni po pierwszym spotkaniu był podpisany list intencyjny o współpracy. I tak to się zaczęło. Trafiliśmy na dobrego Burmistrza po stronie Niemieckiej. To był Wolfgang Fietze […], nastał kolejny Burmistrz Dirk Luter, który ma żonę Polkę, bardzo dobrze umie mówić po polsku. Współpraca jeszcze bardziej nabrała tempa, tak że te nasze kontakty są bardzo dobre, wręcz wzorowe można powiedzieć.* (14Pl)

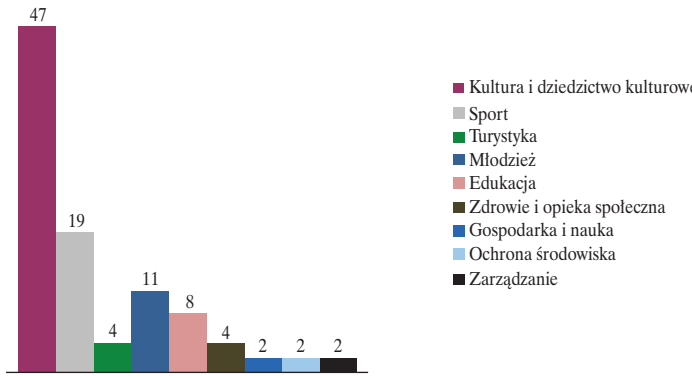
Partnerstwa oparte pierwotnie o więzi osobiste z czasem powołały do życia struktury formalne, co było skutkiem formalnych wymogów korzystania ze środków publicznych przeznaczonych na wspieranie wymiany transgranicznej i praktycznym efektem doświadczeń współpracy z wykorzystaniem tych środków (ułatwienia organizacyjne). Literatura przedmiotu wskazuje, że relacje personalne sprzyjają sprawnemu kontynuowaniu współpracy pomiędzy organizacjami i replice jej wzorów (Crozier, Friedberg 1982; DeMarco, Lister 2002). Ponadto trwałość współpracy wspiera wytwarzanie sieci nieformalnych. Nieformalne powiązania instytucjonalne pojawiają się z większą intensywnością wówczas, kiedy obowiązujące zasady legislacyjne są nieskuteczne. Późniejsza formalizacja norm współpracy prowadzi do wzmocnienia spójności między członkami sieci. Tak też się dzieje na diagnozowanym obszarze.

Analiza rodzaju przepływów w sieci zwraca uwagę na ostatnie z badanych relacji – relacje wymiany. Aktorzy wymieniają zasoby (materialne i niematerialne), informacje, kapitał, wytwory idealne (obrazy, dźwięki, symbole), celowe, powtarzalne i sekwencyjne, działające na zasadzie obrotu pomiędzy pozycjami przez nich zajmowanymi (Christakis, Flower 2010). Ocena zakresu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

przedmiotowego podjętej w partnerstwach współpracy pozwoliła na wyłonienie typowych dziedzin, na których koncentrują się ich działania. Obejmują one zazwyczaj współpracę kulturalną, współdziałanie straży pożarnych, wzajemną pomoc w wypadku klęsk żywiołowych, promowanie wypoczynku, turystyki i sportu, organizację wystaw i targów, wymianę doświadczeń w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, gospodarki komunalnej, wymianę młodzieży oraz kontakty stowarzyszeń, szkół, samorządów, organizacji zawodowych a także realizację wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak budowa dróg, ścieżek rowerowych, czy oczyszczalni ścieków. Jednak zgodnie z analizami zaprezentowanymi w euroregionalnych raportach ewaluacyjnych przedsięwzięcia te dotyczyły najczęściej sfery budowania relacji dobrosąsiedzkich. Wskazuje na to osadzenie podejmowanych działań w sferze kultury (41% projektów zrealizowanych w latach 2007–2013), sportu (19%), kontaktów młodzieży (11%), dziedzictwa kulturowego (6%) i turystyki (4%), przejawiające się w sumie w 81% zrealizowanych projektów[36]. Omawiane dane prezentuje wykres nr 5.

**Wykres 5. Zakres tematyczny FMP 2007–2013 w ESNB (%)**




Źródło: K. Sarmiento-Mirwald, Analiza polsko-niemieckich partnerstw opracowana w ramach projektu: „Inicjowanie, wspieranie i rozwój transgranicznych kooperacji w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr", http://euroregion-snb.pl/aktualnosci/1120/Analiza_polsko_niemieckich_partnerstw [dostęp z dnia 3.08.2018].

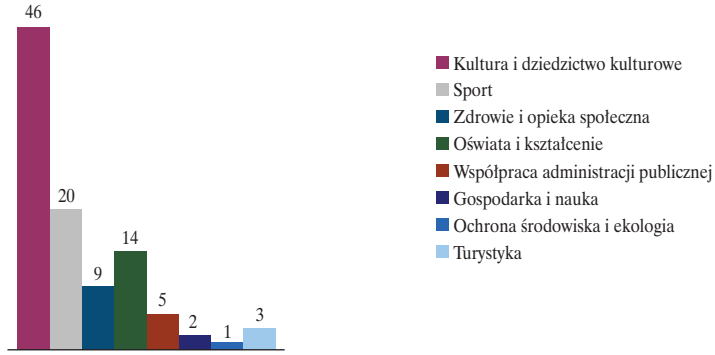
Dane zebrane podczas diagnozy tematyki projektów realizowanych w kolejnym finansowaniu przyjętym na lata 2014–2020 potwierdzają wcześniejsze usta-

[36] Źródło: http://euroregion-snb.pl/aktualnosci/1120/Analiza_polsko_niemieckich_partnerstw [dostęp z dnia 3.08.2018].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

lenia. Do roku 2017[37] najczęściej reprezentowanym obszarem zainteresowań projektowych były kultura i dziedzictwo kulturowe (46% projektów). Drugim w kolejności były obszary związane ze sportem, oświatą i kształceniem. Tematyka dotycząca gospodarki i nauki oraz ochrony środowiska jest w dalszym ciągu najrzadziej podejmowana. Tego typu projekty stanowiły odpowiednio 2% i 1% wszystkich projektów (wykres nr 6).

**Wykres 6. Zakres tematyczny FMP 2014–2017 w ESNB (%)**




Źródło: K. Sarmiento-Mirwald, Analiza polsko-niemieckich partnerstw opracowana w ramach projektu: „Inicjowanie, wspieranie i rozwój transgranicznych kooperacji w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr", http://euroregion-snb.pl/aktualnosci/1120/Analiza_polsko_niemieckich_partnerstw [dostęp z dnia 3.08.2018].

Osobną z istotnych cech w jakościowej analizie funkcjonowania sieci jest diagnoza trwałości powiązań między węzłami (Borgatti, Halgin 2011). Chodzi tu o trwałość podejmowanych zadań oddziałujących na rzecz stabilizacji sieci. Jak wskazywałyśmy powyżej, zaangażowanie partnerów w kolejne projekty i podejmowanie dodatkowych zadań rozszerzających ich współpracę są szczególnie cenione przez ekspertów i samorządy lokalne. Kontynuacja współpracy jest uznawana za podstawowy czynnik siły więzi w sieciach partnerstw i wskazywana jako jedna z najważniejszych korzyści realizacji transgranicznych programów, przynosząca trwałe rezultaty. Zgromadzony materiał empiryczny nie daje jednak podstaw do formułowania wniosków o zróżnicowaniu trwałości powiązań wśród wyróżnionych rodzajów partnerstw. Pewne jest, że uczestnikami najbardziej aktywnych podmiotów były jednostki samorządów terytorialnych lub instytucje publiczne. Ich zasoby w postaci rzeczowej, finansowej i kadrowej umożli-

[37] Analizy ESNB na dzień 20.07.2017 na podstawie 1181 zrealizowanych projektów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

wiły realizację wielu projektów w sposób aktywny. Liczba projektów realizowana przez najbardziej stabilne partnerstwa wahała się od 56 do 22.

Na podstawie wypowiedzi polskich i niemieckich uczestników wywiadów swobodnych, do warunków trwałości partnerstw można zaliczyć występowanie trzech czynników. Pierwszy z nich to wyłonienie się lidera współpracy (zmotywowanego do jej kontynuowania), drugi to klimat organizacyjny w podmiotach tworzących partnerstwo (głównie nastawienie kierowników i wsparcie organizacyjne dla realizowanych projektów), trzeci to nastawienie otoczenia organizacji (wsparcie lokalnych instytucji i odbiór społeczny prowadzonej działalności).

Porównanie działalności partnerstw współpracy transgranicznej nie wykazało występowania różnic w trwałości sieci inicjowanych przez ESNB oraz inne instytucje, a opartych o więzi formalne (I i II rodzaj partnerstw). Można więc uznać, że kryterium pomysłodawcy współpracy transgranicznej służy jedynie do charakterystyki mechanizmów tworzenia partnerstw i tworzonych relacji, nie oddziałuje jednak bezpośrednio na ich trwałość. Co istotne jednak, o ile w zgromadzonym materiale empirycznym brak jest podstaw do wnioskowania o znaczeniu inicjatora partnerstwa dla kształtu powiązań wytwarzanych w ramach jego działania, kryterium rodzaju więzi łączących partnerów współpracy różnicuje kształt relacji pomiędzy nimi, szczególnie w początkowym etapie funkcjonowania.

Wśród liderów współpracy transgranicznej znalazły się osoby opowiadające o trudnych początkach współpracy. Trudność wynikała z braku zaufania i uprzedzeń wobec Polaków lub Niemców (o zróżnicowanym pochodzeniu).

> *Znaczy no mieliśmy już swoje partnerstwa z gminami w Polsce, ale poszukiwaliśmy w Niemczech. I przyjmowali nas tak… Nawet parę razy byliśmy przyjęci na korytarzu, „nein, danke, aufwidersehen", no i ale w końcu trafiliśmy na Gminę Kreba-Neudorf i się udało.* (14Pl).

> *Dlaczego niektóre gminy nie korzystają z możliwości współpracy? Nie korzystają przez to, że nie mają partnera. Nie potrafią go znaleźć, nie potrafią poprosić o pomoc. Ale też czasami kiedy rozmawiałem z osobą, która w Euroregionie zajmowała się […] pośrednictwem w poszukiwaniu partnerów szczególnie po stronie saksońskiej, dowiadywałem się, że to niełatwe. Nie wszystkie gminy, czy inne instytucje na przykład w Saksonii są w ogóle zainteresowane współpracą z Polską.* (31Pl)

W trakcie współpracy transgranicznej wytwarzany jest charakterystyczny dla sieci społecznych kontekst, w którym uczestnicy komunikują się (wymieniają doświadczenia i idee) w sposób swobodny. Wśród uczestników partnerstw, które kontynuują współpracę, nieufność i uprzedzenia zostały w mniejszym lub większym zakresie zweryfikowane i nie stanowią barier w utrwalaniu relacji. Liderzy wskazują, że kontakty pomiędzy Polakami i Niemcami w trakcie reali-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

zacji wspólnych projektów stawały się okazją do wymiany doświadczeń, wzorów i wartości kultur narodowych (np. wzory gościnności, znaczenie uroczystości religijnych, wspólne przedsięwzięcia sportowe). Powstawanie atmosfery umożliwiającej swobodną komunikację i wymianę jest jednym z warunków stawianych sieciom społecznym przez Tatianę Bazzichelli (2008).

> *Jest to już zażyłość. Już można powiedzieć, że oni się czują tutaj jak w rodzinie, bo są goszczeni polską gościnnością, są przyjmowani, także spotkania są bardzo sympatyczne i nasi partnerzy chętnie uczestniczą w tych naszych zawodach różnego rodzaju […].* (30Pl)

Wypowiedzi uczestników wywiadów swobodnych sugerują, że drugi warunek, który polega na wytwarzaniu kontekstu umożliwiającego uczestniczenie w sieciach społecznych w układzie horyzontalnym, nie jest realizowany w pełni. W narracjach Polaków pobrzmiewa ton niezadowolenia (rozczarowania) w wyniku (1) trudności w nawiązywaniu partnerstw z Niemcami, (2) niższego stopnia zaangażowania niektórych partnerów niemieckich w realizację projektów oraz (3) wykonywania zadań organizacyjnych głównie przez Polaków. Poszukując obiektywnych wskaźników nierówności w partnerstwach polsko-niemieckich w ESNB sięgnijmy raz jeszcze po wyniki analizy wniosków projektowych składanych w siedzibie Euroregionu. Przytaczana wyżej analiza wskazuje, że to polskie instytucje częściej występują jako partnerzy wiodący (polska strona ESNB zrealizowała 1755 projektów, strona niemiecka dodatkowe 1010[38]), co może być potwierdzeniem przyjmowania na siebie obowiązków organizacyjnych, ale także pośrednio, wskazywać na Polaków jako inicjatorów większej części projektów. Możliwe mniejsze zainteresowanie niemieckich instytucji realizacją wspólnych projektów wyjaśnia prawdopodobne nasycenie udziałem w projektach realizowanych w ramach innych programów oraz rozwinięta współpraca z innymi (niż Polska), bardziej dla Niemców atrakcyjnymi krajami (np. USA, Wielka Brytania, Francja).

> *Gdy jakaś szkoła próbuje nawiązać partnerstwo, odpowiedź niemieckich podmiotów często jest przecząca. Niemcy mają współpracę z tak wieloma państwami, mają wymiany ze Stanami Zjednoczonymi, mają wymianę z bardzo atrakcyjnymi krajami na świecie, że czasem to miasto za miedzą, ten kraj za miedzą nie jest tak atrakcyjny, żeby się zaangażować.* (4Pl)

Trzeci z czynników – nastawienie otoczenia organizacji (wsparcie lokalnych instytucji i odbiór społeczny prowadzonej działalności) jest podstawą stabilności partnerstw, ale również warunkiem istnienia sieciowych przepływów. Przychylność otoczenia jest budowana poprzez rozumienie celów działania sieci i świa-

[38] Źródło: Spree-Neisse-Bober Euroregion. Opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

domość korzyści płynących z jej funkcjonowania. W tym wypadku podstawą wymiany komunikatów, wzorów i wartości jest posługiwanie się tym samym kodem językowym. Co ważne, znacząca liczba mieszkańców ESNB nie posługuje się językiem sąsiadów zza granicy. Według liderów współpracy wspólną płaszczyzną porozumienia jest język niewerbalny. Gesty, mimika twarzy oraz ton głosu umożliwiają kontakty osobiste (wspólne uczestniczenie w imprezach okolicznościowych, wymiana towarów). W kontaktach formalnych uczestniczą tłumacze. Liderzy wymiany formalnej (głównie starości, burmistrzowie i wójtowie), którzy nie znają języka sąsiadów, za przydatne uznają przyswojenie zwrotów grzecznościowych. Znaczenie znajomości języka, którym posługują się partnerzy współpracy, jest ściśle powiązane z innym czynnikiem, uznawanym za podstawową barierę trwałości sieci. Przez rozmówców została ona nazwana brakiem tzw. „dziedziców" (kontynuatorów) współpracy w sytuacji przechodzenia na emeryturę liderów lub innych osób, istotnych z perspektywy pracy partnerstwa. Jest to wynik braku zainteresowania współpracą i działaniem sieci wśród młodszych kategorii, często nieświadomych odbiorców działań. Prowadzi do wygaszania relacji sieciowych, powstałych w ramach nawet sprawnie działających partnerstw.

> *I też mam takie doświadczenia, że bardzo często bywa tak, że ta osoba z Niemiec lub z Polski, która była zaangażowana w działanie partnerstwa, w momencie odchodzenia na emeryturę, nie zawsze ma komu je przekazać. Nie zawsze jest ono w sposób płynny kontynuowane. Mieliśmy wiele takich przypadków, że z momentem odejścia takiej zaangażowanej osoby (czasem 20 lat), po prostu wymiana i partnerstwo umiera, i młodsze pokolenie nie jest w stanie tego przejąć.* (4Pl)

> *Muszę też powiedzieć, że bardzo wiele takich kontaktów urywa się z związku z odejściem osoby, która się tym zajmowała. I to jest też bardzo duży problem, że trudno sobie wychować następców. To jest działanie jednak społeczne. A coraz mniej jest społeczników. I po stronie polskiej i po niemieckiej zdarza się tak, że jak zabraknie danej osoby, która to zawsze robiła* [realizowała projekty partnerskie, przyp. autorek], *to później się te kontakty urywają.* (34Pl)

Przeprowadzona analiza relacji w sieci współpracy transgranicznych ESNB daje możliwość wyłonienia ich dwóch kategorii. Są to relacje nieformalne, dotyczące głownie liderów a poprzez to o słabym natężeniu, ale oddziałujące na trwałość współpracy oraz formalne relacje dotyczące współdziałania, z dużym zasięgiem oddziaływania i cyklicznością podejmowanych działań. W rzeczywistości jednak najbardziej charakterystyczny w badanej sieci jest typ relacji mieszanych. Dochodzi w nich do krzyżowania powiązań nieformalnych z formalnymi bądź odwrotnie, ponieważ więzi formalne i nieformalne przeplatają się we wszystkich badanych jednostkach. Krystalizowanie struktury formalnej jest naturalną konsekwencją rozwoju organizacji, a jej wytworzenie jest niezbędne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

z perspektywy chęci wykorzystania przypisanych projektom środków unijnych. Dla odmiany przyjęcie organizacji formalnej rodzi naturalne sieci nieformalnych powiązań, powstających na podstawie częstości kontaktów i realizacji stałych wzorców wymiany.

## 2. Relacje Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr z instytucjami demokracji przedstawicielskiej

Funkcjonowanie sieci współpracy transgranicznej w ESNB określane jest także przez relacje z instytucjami demokracji przedstawicielskiej. Instytucje te wyznaczają ramy działalności Euroregionu, znajdują się na różnych poziomach systemu politycznego (państwowy, lokalny) oraz są usytuowane zewnętrznie lub wewnętrznie względem omawianej sieci. Euroregion utrzymuje odmienne relacje wobec „zewnętrznych" i „wewnętrznych" instytucji. Jednym z kroków do zrozumienia relacji między siecią współpracy transgranicznej a instytucjami demokratycznymi jest śledzenie jej zależności od instytucji demokracji przedstawicielskiej, które znajdują się na różnych poziomach systemu politycznego (państwowego i lokalnego). Instytucje te określają ramy działalności Euroregionu. W zależności od zakresu powierzonych im zadań mogą być zlokalizowane zewnętrznie (instytucje, które zarządzają i koordynują współpracę transgraniczną) lub wewnętrznie, w ramach omawianej sieci (organizacje tworzące Euroregion, uczestnicy partnerstw). Zamieszczona tu analiza opiera się na danych z wywiadów i analizy treści. Zebrany materiał badawczy zwraca uwagę na charakter relacji między Euroregionem, regionalnymi i lokalnymi organami publicznymi oraz relacje wewnętrzne funkcjonujące w sieci, które wpływają na tworzenie i działalność partnerstw.

Relacje wobec instytucji zewnętrznych wynikają z miejsca, jakie euroregiony zajmują w dysponowaniu odpowiadającą im częścią funduszy strukturalnych. Relacje między instytucjami zarządzającymi i koordynującymi oraz euroregionami są za to funkcją miejsca zajmowanego przez nie w systemie wielopoziomowej struktury zarządzania (*multi level governance*). Podczas prowadzonych analiz (rok 2018) funkcję instytucji zarządzającej wobec ESNB w Niemczech pełnił Departament Europejskiej Współpracy Terytorialnej Ministerstwa Sprawiedliwości, Spraw Europejskich i Ochrony Konsumentów Kraju Związkowego Brandenburgia. Ponadto Ministerstwo przyjęło zadania Instytucji Certyfikującej[39]. Polskim odpowiednikiem – koordynatorem krajowym było Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Współpracy Terytorialnej.

[39] Źródło: http://interregva-bb-pl.eu/pl/instytucja-zarzadzajaca/ [dostęp z dnia 3.09.2018].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Instytucje zarządzające i koordynujące formułują cele działalności i zapewniają środki do ich realizacji przez Euroregion. W latach 2007–2013 przedmiotem wsparcia kierowanego do partnerstw transgranicznych położonych wzdłuż granicy pomiędzy Polską i Brandenburgią było: (1) wspieranie współpracy sąsiedzkiej jednostek samorządu terytorialnego oraz publicznych i prywatnych podmiotów kultury, stowarzyszeń i instytucji w celu kształtowania transgranicznych stosunków sąsiedzkich, względnie spójności społecznej oraz (2) wspólne kulturalne, społeczne, sportowe i uczniowskie projekty oraz imprezy dla dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych[40]. Celem wyznaczonym do realizacji przez euroregiony w latach 2014–2020 jest wzmocnienie transgranicznej współpracy instytucji i obywateli we wszystkich aspektach życia publicznego[41]. Instrumentem, którym posługują się euroregiony jest Fundusz Małych Projektów. Jest to szczególny rodzaj sytuacji, w której euroregiony nawiązują bezpośrednie relacje z instytucjami z poziomu państwa. Jest to także przejaw różnic między Polską a Niemcami w systemach i kompetencjach wymienionych powyżej organizacji.

Cele wyznaczane euroregionom przez instytucje z poziomów ponadlokalnych w systemie *multi level governance* mają charakter komplementarny wobec działalności tych instytucji. Działalność organizacji, do których są kierowane, uzupełnia funkcjonowanie instytucji np. z poziomu państwowego w zakresie dla nich właściwym. Wynika to z założenia o lepszym przygotowaniu organizacji niższego szczebla do realizacji delegowanych zadań ze względu na położenie i zasoby, którymi dysponują (sieć relacji, wiedza, doświadczenie) i w związku z tym wyższej efektywności podejmowanych przez nie działań. Relacje pomiędzy euroregionami i instytucjami z poziomu państwowego wynikają z przekonania o lepszym przygotowaniu i wyższej skuteczności partnerstw transgranicznych we wdrażaniu idei współpracy transgranicznej oraz wpieraniu więzi pomiędzy organizacjami i mieszkańcami pogranicza.

Do wewnętrznych instytucji demokracji przedstawicielskiej należą członkowskie samorządy lokalne (gminne i powiatowe). W efekcie prowadzonych analiz określiliśmy trzy rodzaje relacji pomiędzy ESNB i tak rozumianymi instytucjami demokracji przedstawicielskiej. Pierwszy związany jest udziałem przedstawicieli samorządów w gremiach decyzyjnych Euroregionu. W tej roli przedstawiciele samorządów (politycy) biorą udział w ustalaniu ogólnych warunków działalności partnerstw oraz kontrolują efekty działań podejmowanych przez ciała wykonawcze (np. Przewodniczący Konwentu, Sekretariat). Drugi rodzaj

[40] Źródło: http://euroregion-snb.pl/program/plbb [dostęp z dnia 3.09.2018].

[41] Źródło: http://euroregion-snb.pl/media/dokumenty/interreg_va/Program_Brandenburgia_Polska_2014_2020_PL.pdf [dostęp z dnia 3.09.2018].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

relacji wynika z udziału samorządów w partnerstwach transgranicznych i realizacji wspólnych projektów. Tak jak pozostałym wnioskodawcom i beneficjentom, samorządom przysługuje prawo do otrzymywania wsparcia finansowego oraz merytorycznego na każdym etapie realizacji projektów. Z drugiej strony, zobowiązane są do przestrzegania reguł jednakowych dla wszystkich uczestników sieci. Trzeci rodzaj relacji wynika ze szczególnego rodzaju roli, którą pełnią lokalni politycy. Przeprowadzone wywiady umożliwiły wyłonienie liderów, którzy wykorzystywali swój kapitał społeczny (zaufanie, kontakty z innymi) do upowszechniania idei współpracy oraz aktywnie wspierali jej przebieg. Przykładem jest pośredniczenie w zawieraniu partnerstw[42] oraz prowadzenie mediacji pomiędzy partnerstwami a instytucjami zarządzającymi i koordynującymi, dotyczących ogólnych warunków współpracy[43].

## 3. (Współ)decydowanie w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr

Działania podejmowane przez Euroregion na rzecz kreowania i utrwalania współpracy transgranicznej polegają na tworzeniu warunków sprzyjających interakcjom i aktywności innych podmiotów: jednostek samorządu terytorialnego i instytucji im podległych, organizacji społecznych, przedsiębiorców oraz mieszkańców. Podstawy formalne dotyczące sposobów decydowania o kierunkach tych działań zostały określone w przepisach międzynarodowych (np. *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi*), krajowych (np. *Ustawa o samorządzie terytorialnym*) i wewnętrznych Euroregionu (S*tatuty, Umowa o utworzeniu ESNB*). Wymogi formalne zawarte w tych dokumentach odnoszą się do określonego zestawu ról, pozycji poszczególnych aktorów, zakresu przysługujących im praw i obowiązków oraz sposobów podziału zasobów. Z perspektywy przyjętych przez nas teoretycznych koncepcji wyjaśniających (MLG i *governance networks*), zasadą

[42] Np. aktywność Przewodniczącego Konwentu polskiej części Euroregionu, Czesława Fiedorowicza, na rzecz zawiązywania partnerstw w 1997 roku. Kontakty prywatne i organizacyjne Przewodniczącego umożliwiły wówczas uruchomienie niemieckiej pomocy dla polskich gmin przygranicznych znajdujących się w trudnej sytuacji w wyniku powodzi. Powstałe wówczas partnerstwa charakteryzują się znaczną aktywnością i trwałością (35Pl).

[43] Liderzy ESNB reprezentują interesy beneficjentów przed organami zwierzchnimi (33Pl). Miało to np. miejsce w 2013 r. W kolejnej perspektywie finansowej ograniczono zasięg saksońskiej części programu Interreg do województwa dolnośląskiego. Pierwotnie oznaczało to brak dostępu gmin powiatu żarskiego do środków na współpracę z partnerami z Saksonii. Władze Euroregionu i województwa lubuskiego interweniowały w tej sprawie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Ostatecznie część środków przewidziana w programie dolnośląsko-saksońskim została przeznaczona na wsparcie współpracy transgranicznej gmin powiatu żarskiego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

warunkującą przebieg procesów decyzyjnych w Euroregionie, której przyglądamy się szczególnie uważnie, jest ich uspołecznienie. Wyraża się ono przede wszystkim w jednoczesnym włączeniu się w procesy decyzyjne władz różnego poziomu, zaangażowaniu środowisk pozarządowych oraz występowaniu poziomych relacji pomiędzy uczestnikami powstałej ten sposób sieci współpracy transgranicznej.

Analiza dokumentów określających sposób działania Euroregionu pozwoliła na wyróżnienie trzech poziomów procesu decyzyjnego, które działają według różnych reguł: poziom gremiów statutowych; Sekretariat działający jako pośrednik; oraz poziom partnerstw transgranicznych. Zasady doboru przedstawicieli podmiotów tworzących ESNB do gremiów statutowych podejmujących kluczowe decyzje podczas realizacji badań były różne w Polsce i w Niemczech. Uczestnikami polskiej części Euroregionu były wyłącznie samorządy (gminy i powiaty). Zauważalny był całkowity brak możliwości udziału organizacji reprezentujących sektor obywatelski i gospodarczy w podejmowaniu decyzji w ramach funkcjonowania gremiów decyzyjnych. Uwagę zwraca także ograniczona rotacja ich członków. W Konwencie zasiadało siedmioro członków, w Komisji Rewizyjnej troje[44]. Wybierani byli na czteroletnią kadencję w momencie wygaśnięcia mandatów samorządowców wchodzących w ich skład. W ciągu ostatnich trzech kadencji (2007–2011, 2011–15, 2015–2019) do Konwentu i Komisji należało łącznie 14 przedstawicieli gmin. Co najmniej dwukrotnie swoje stanowisko zajmowali przedstawiciele dziewięciu gmin.

Dostęp zróżnicowanych środowisk do podejmowania decyzji po niemieckiej stronie Euroregionu w trakcie realizacji badań różnił się. Był większy. Członkami stowarzyszenia po stronie niemieckiej mogły być podmioty reprezentujące wszystkie sektory. Były to samorządy, osoby prawne reprezentujące obywateli oraz przedsiębiorców, a także osoby prywatne[45]. Wszyscy członkowie tworzyli Zgromadzenie. Jednak głosy w Zgromadzeniu nie rozkładały się proporcjonalnie do liczby reprezentantów poszczególnych sektorów. Na mocy *Statutu* przedstawicielom jednostek podziału terytorialnego przysługiwało dziesięć głosów, osobom prawnym (z wyłączeniem stowarzyszeń) dwa głosy, pozostali członkowie dysponowali jednym głosem.

Uzasadnieniem dla włączania w procesy decyzyjne zróżnicowanych środowisk jest tworzenie warunków dla uwzględniania potrzeb, oczekiwań i możliwości (organizacyjnych i finansowych) wszystkich uczestników procesów kształtowanych przez instytucje publiczne. Wpływanie na decyzje daje także

[44] Źródło: http://euroregion-snb.pl/o_nas/wladze [dostęp z dnia 4.05.2019].

[45] W 2017 roku do Stowarzyszenia należało 10 jednostek samorządu terytorialnego, 6 organizacji pozarządowych, 7 firm i 3 osoby fizyczne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

poczucie odpowiedzialności i wspólnoty. Sprzyja identyfikacji z organizacją. Skład organów podejmujących kluczowe decyzje w polskiej części Euroregionu zmieniał się w czasie w niewielkim stopniu, dzięki czemu w ciągu trzech ostatnich kadencji reprezentowane w nich były nieliczne jednostki samorządu terytorialnego. Niepożądanym skutkiem braku dostępu do podejmowania decyzji przez przedstawicieli z pozostałej znacznie większej liczby gmin mogło być obniżenie poziomu identyfikacji i zaangażowania we współpracę transgraniczną. Przynajmniej częściowo brakiem identyfikacji szerokich środowisk z celami Euroregionu można wyjaśnić zdiagnozowane trudności w przejmowaniu odpowiedzialności za dobrze funkcjonujące dotąd partnerstwa przez kolejne pokolenia. Wskaźnikiem zainteresowania sprawami Euroregionu mogą być także przedstawione w rozdziale drugim dane sondażowe dotyczące wiedzy o ESNB. Jej poziom, szczególnie wśród Polaków, obniżał się wraz z wiekiem (im młodsi mieszkańcy, tym niższy poziom wiedzy o Euroregionie) (por. Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2016b). Jednym z możliwych wyjaśnień wycofania zainteresowania i zaangażowania co najmniej niektórych środowisk jest występowanie luki pomiędzy ich potrzebami i oczekiwaniami a ofertą Euroregionu, powstającą wskutek niedoreprezentowania pewnych środowisk wśród członków gremiów decyzyjnych powołanych do podejmowania kluczowych decyzji.

Jak wspomniano powyżej, centralną pozycję w sieci ESNB zajmuje Sekretariat. Położenie to wynika z kontroli, jaką sprawuje nad dwoma kluczowymi dla sieci zasobami – środkami finansowanymi i informacjami (*lead organisation*; Provan, Kenis 2008). Jako węzeł centralny Sekretariat pełni funkcje administracyjne, a także wspiera członków partnerstw w realizacji ich zadań i osiąganiu przez nich celów kluczowych z punktu widzenia działalności sieci. Centralne położenie skutkuje przyjmowaniem przez Sekretariat funkcji pośrednika (węzeł pośredniczący). Polega ona na utrzymywaniu powiązań pomiędzy statutowymi gremiami podejmującymi odgórnie decyzje strategiczne, w których zasiadają przede wszystkim reprezentanci instytucji demokracji przedstawicielskiej (samorządów lokalnych) oraz partnerstwami funkcjonującymi w oparciu o oddolne zasady wyłaniania decyzji. Zajmowanie pozycji pośrednika daje sekretariatowi dostęp do wiedzy o różnych punktach widzenia poszczególnych uczestników sieci, wczesny dostęp do innowacyjnych pomysłów i inicjatyw oraz zdolność ich przekazywania pomiędzy uczestnikami sieci (Burt 2005). Ronald S. Burt (2004) wymienia cztery poziomy pośredniczenia. Kryterium ich wyróżniania jest stopień, w jakim węzeł pośredniczący przyczynia się do podejmowania wspólnych działań przez strony, pomiędzy którymi się znajduje. Pierwszy poziom polega na przekazywaniu stronom informacji na temat interesujących je spraw, nowin,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

ewentualnych utrudnieniach dla ich działalności. Na drugim poziomie dochodzi także do transferu informacji o działaniach podejmowanych przez poszczególne strony. Trzeci poziom sprzyja łączeniu węzłów w sposób nieco bardziej bezpośredni. Węzeł pośredniczący przekazuje tu informacje o strukturalnych podobieństwach i różnicach innych węzłów. Na czwartym poziomie informacje o zachowaniach stron poddawane są analizie i syntezie, i w takiej postaci przekazywane są węzłom, których mogą dotyczyć.

W swojej działalności Sekretariat Euroregionu realizuje funkcję pośrednika na wszystkich czterech poziomach wymienionych powyżej. W związku z pełnieniem zadania delegowanego przez UE, polegającego na dysponowaniu środkami finansowymi, Sekretariat zajmuje się upowszechnianiem informacji praktycznych o zasadach pozyskiwania dofinansowania na realizację projektów oraz jego rozliczaniu (poziom pierwszy). Zadanie to realizowane jest zarówno za pośrednictwem strony internetowej jak i bezpośrednich spotkań z beneficjentami. Wymienione kanały komunikacji służą także upowszechnianiu informacji o wydarzeniach w Euroregionie czy publikacji listy projektów zakwalifikowanych do finansowania (poziom drugi). Strona internetowa Euroregionu zawiera także bazę danych podmiotów poszukujących partnerów współpracy (poziom trzeci). Ważnym rodzajem aktywności pracowników Sekretariatu, dostrzeżonym przez uczestników badań, było podejmowanie w przeszłości kompleksowych działań na rzecz rozwiązania barier współpracy transgranicznej zgłaszanych przez beneficjentów (poziom czwarty). Przykładem działań tego rodzaju był omówiony wyżej projekt realizowany przez ESNB w latach 2007–2013, ukierunkowany na tworzenie nowych partnerstw polsko-niemieckich. W efekcie podejmowanych działań (warsztaty, spotkania konsultacyjne, narady, pomoc prawna) utrwalono lub utworzono 24 partnerstwa pomiędzy jednostkami komunalnymi oraz 130 partnerstw placówek oświatowych, kulturalnych i organizacji społecznych[46] (17Pl, 11De).

Gromadzenie opinii beneficjentów przez Sekretariat ESNB przybiera nierzadko postać nieformalną. Dokumenty ustanawiające Euroregion nie dają możliwości prowadzenia sformalizowanych konsultacji społecznych[47]. Głównym źródłem opinii są rozmowy urzędników z beneficjentami w trakcie kontaktów bezpośrednich. Okazje do rozmów z beneficjentami są liczne. Należą do nich warsztaty, szkolenia dotyczące korzystania ze środków unijnych na współpracę transgraniczną oraz spotkania w siedzibie Euroregionu, które mają miejsce w trakcie opracowywania lub składania wniosków projekto-

[46] Dane zgodnie z opracowaniem otrzymanym z ESNB z dnia 23 maja 2014.

[47] Uwagi mogą być zgłaszane pisemnie przez członków Konferencji ESNB. Są nimi wyłącznie przedstawiciele samorządów (gmin i powiatów).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

wych itp. Uwagi, sugestie i prośby dotyczą na ogół (1) formalności związanych z przygotowaniem i rozliczeniem projektów, (2) barier w inicjowaniu, realizacji i rozliczaniu projektów oraz (3) zmian zasad podziału i przyznawania środków w kolejnych okresach programowania i związanych z nimi niepokojów (5PL; 35Pl).

*Natomiast oczywiście ze smutkiem jakby przyjmujemy te zapowiedzi, które są, typu, że na przykład Program Polska-Saksonia to będzie program tylko dla Dolnośląskiego. Nie wyobrażam sobie przyszłości bez współpracy Żar i Wiesswasser, które jest w Saksonii i żadnych środków na taką współpracę. To nas martwi. Zgłaszaliśmy to już wiele razy.* (1Pl)

*(…) nie zmieniło się to na lepsze i sekretariat o tym wie. Zostało to bardziej skomplikowane, beneficjentom zabrano możliwość zaliczkowania, co w przypadku NGOsów jest po prostu zabójcze, rzadko która organizacja pozarządowa jest w stanie wyłożyć tak jak teraz 100% finansów na projekt, czekać pół roku albo i dłużej na zwrot i żeby w tym czasie nie zbankrutować.* (5Pl)

*Nie dalej jak 2 tygodnie temu umożliwiłem powstanie nowego partnerstwa czy nowej współpracy, na takiej zasadzie, że stowarzyszenie z miasta Forst, które zajmuje się młynem wodnym w Starym i dba o to, by ten młyn był udostępniany dla turystów, żeby objaśniać, jak funkcjonował, organizują różne festyny i szukali podobnego partnera po stronie polskiej. Ja nawet zaangażowałem się na tyle osobiście, że jeździłem rowerem po całej okolicy i szukałem starych młynów wodnych, ale ich teraz już nie ma, one zostały wyburzone albo zostały zaadaptowane na mieszkania, na domy prywatne, więc ich jest bardzo mało, ale w gminie Zielona Góra, w miejscowości Przylep tacy chętni się znaleźli, którzy chcieli właśnie w tym zakresie współpracować i dwa tygodnie temu odbyliśmy spotkanie pierwsze zapoznawcze, gdzie był nawet wójt gminy Zielona Góra i też wyraził chęć prowadzenia takiej współpracy.* (6Pl)

Urzędnicy i liderzy ESNB reprezentują interesy beneficjentów przed organami zwierzchnimi (33Pl) (rzecznictwo). Miało to np. miejsce w 2013 roku. W kolejnej perspektywie finansowej ograniczono zasięg saksońskiej części programu Interreg do województwa dolnośląskiego. Pierwotnie oznaczało to brak dostępu gmin powiatu żarskiego do środków na współpracę z partnerami z Saksonii. Władze Euroregionu i województwa lubuskiego interweniowały w tej sprawie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Ostatecznie program dolnośląsko-saksoński zawierał także wsparcie współpracy gmin powiatu żarskiego.

*Szerzej też no szkoda, że na razie toczy się bój o program saksoński, co najdziwniejsze to my mamy granicę lubusko-saksońską a będziemy prawdopodobnie wykluczeni z tamtego programu, no i to jest przykre, bo tamte powiaty rzeczywiście i tutaj w ramach naszego projektu, który prowadzi mój kolega Mariusz Welman, projektu rozwoju partnerstw, tam naprawdę została zrobiona mrówcza praca i nawiązano bardzo dużo partnerstw nowych, wzmocniono te istniejące i będzie chyba trochę dziwnie, jak teraz tamci ludzie, tamte podmioty zostaną odcięte od możliwości finansowania swojej współpracy. (*4Pl)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Innym przykładem realizacji zadań rzeczniczych przez Sekretariat było podejmowanie prób zmiany zasad przekazywania środków na realizację projektów (zaliczka zamiast prefinansowania):

*Ja wspomniałem wcześniej o tej formule rozliczeń właśnie, ona była, ta dostępność środków była taka, taka zdecydowanie lepsza, a później, tak jak podkreśliłem, komuś to musiało przeszkadzać, zbiurokratyzowano ten system, no Euroregion robi wszystko żeby, właśnie nie tylko nasz Euroregion, ale wszystkie zabiegają o to, żeby jednak te formy rozliczeń były zdecydowanie łagodniejsze, ponieważ no ci co biorą pieniądze, muszą mieć świadomość, że z tego się trzeba, należy rozliczyć.* (2Pl)

Deklaracje liderów współpracy transgranicznej, uczestniczących w przeprowadzonych przez nas badaniach, świadczą o dużej otwartości, elastyczności i zaangażowaniu zawodowym i osobistym pracowników zarówno biura polskiego jak i niemieckiego (1Pl, 3PL, 9PL, 14Pl, 23Pl, 24Pl, 31Pl, 38Pl). Wynika z nich, że przedstawiciele organizacji borykający się z wymaganiami związanymi z przygotowywaniem wniosków na ogół uzyskują profesjonalną pomoc euroregionalnych urzędników ESNB (5De, 6De).

*Współpraca z naszą częścią Euroregionu jest naprawdę bardzo przyjemna. Jest to pierwszy punkt kontaktowy przy ubieganiu się o duże projekty. To znaczy, że sprawdzają nasz wniosek, czy jest wykonalny, jakie mamy szanse, jakie wskazówki mogą nam dać, a następnie możemy ostatecznie złożyć wniosek (...) Strona polska również nas wspiera, jeśli chodzi o polskie prawo i ma silniejszy zespół niż strona niemiecka. Przewodniczący po stronie polskiej, pan Fiedorowicz, jest bardzo aktywny i pomocny.* (6De)

*(…) należy pogratulować pani dyrektor biura Euroregionu, że dobrała takich pracowników, którzy w świetny sposób wspomagają beneficjentów, podpowiadają w jaki sposób wypełniać wnioski aplikacyjne, które z roku na rok, myślę, że też są aktualizowane i udoskonalane w taki sposób, ażeby nie powodowały trudności w całym przygotowaniu wniosku aplikacyjnego.* (41Pl)

Inaczej, szczególnie w porównaniu ze sposobem podejmowania decyzji strategicznych zarówno w Polsce jak i w Niemczech, przedstawia się proces tworzenia projektów przez partnerstwa polsko-niemieckie. Ma on charakter oddolny i obejmuje wszystkich uczestników partnerstw. Współdecydowanie pojawia się w partnerstwach na każdym z etapów procesu tworzenia i realizacji projektów. Dotyczy ustalania potrzeb, wyznaczania celów, uruchamiania środków do ich realizacji, wdrażania, rozliczania oraz ewaluacji działań. O założeniach projektów decydują ich autorzy, a lokalni urzędnicy stają się jednym z wielu uczestników procesu podejmowania decyzji (Clarke 2002). Cele i sposoby realizacji projektów odpowiadają potrzebom i oczekiwaniom mieszkańców, z którymi ich liderzy mają bezpośredni kontakt. Prowadzi to do efektywności podejmowanych działań.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*Tak, oni inicjują. Nawet projekty, które są realizowane, to nie jest tak, że pracownik siedzi sobie i wymyśla, co by chciał zrobić, tylko to mieszkańcy do nas zgłaszają, że chcieliby na przykład mają współpracę i oni chcieliby z partnerem niemieckim zrobić coś takiego, na przykład, nie wiem, tam jakąś inicjatywę podjęli i chcieliby zrobić jakieś spotkanie, to zwracają się do nas i my to koordynujemy, ale jest, mówię, na zasadzie, bo mieszkańcy chcieli.* (15Pl)

*Idąc do zaprzyjaźnionej nam jako mieszkańcom Fundacji, tutaj jest Fundacja „Ekolider" z Grabika pod Żarami, poprosiliśmy ich, żeby to oni się zwrócili do ESNB w naszym imieniu, żebyśmy mogli zrobić projekt promocji tej miejscowości, w której mieszkamy, czyli Lubomyśla, taki projekt zrobiono. Dzięki niemu sami zmieniliśmy patrzenie na tę miejscowość.* (1Pl)

Przykładem jest wspomniana powyżej akcja organizacji niemieckiej pomocy dla polskich powodzian w 1997 roku (35Pl). Kolejny przykład oddolnej i nieformalnej działalności partnerstw dotyczy wspólnego przedsięwzięcia mieszkańców wsi Markosice i Grossgastrose, które polegało na prowizorycznej naprawie (budowa schodów) mostu nad Odrą, częściowo zniszczonego w wyniku działań wojennych, w celu skrócenia drogi pomiędzy społecznościami (korzystanie z najbliższego połączenia mostowego wiązało się z koniecznością przebycia kilkunastu kilometrów) (6Pl, 16Pl).

Proces podejmowania decyzji przez partnerów współpracy transgranicznej ma charakter półformalny i półpubliczny (Klijn, Skelcher 2007). Po pierwsze, odbywa się w oparciu o nieliczne zasady formalne (występowanie lidera projektu i jego formalne obowiązki dotyczące np. sprawozdawczości). Po drugie, w podejmowaniu decyzji udział biorą osoby zaangażowane w działalność w sferze publicznej w większym stopniu niż inni mieszkańcy (np. przedstawiciele organizacji pozarządowych). Zadaniem urzędników Euroregionu jest weryfikacja projektów pod względem formalnym i merytorycznym i sprawdzenie, czy są zgodne z wytycznymi unijnymi. Warunki te prowadzą do podejmowania decyzji w drodze interakcji, negocjacji, w oparciu o zaufanie i konsensus.

Przeprowadzone analizy skłaniają nas do uznania, że proces podejmowania decyzji w ESNB przebiega pionowo i przyjmuje różne cechy na poszczególnych jego poziomach. Na poziomie najwyższym (statutowe gremia decyzyjne), na którym formułowane są decyzje strategiczne dla funkcjonowania Euroregionu, proces ich formułowania jest zamknięty dla grup, które nie mają możliwości uzyskania akcesu do gremiów decyzyjnych. Oznacza to, że ma do niego dostęp względnie ograniczona grupa podmiotów i jednostek – są to tworzący klaster przedstawiciele samorządów terytorialnych. Dostęp organizacji reprezentujących mieszkańców i przedsiębiorców jest nieznaczny i występuje jedynie po stronie niemieckiej. W konsekwencji dominującą rolę w podejmowaniu decyzji odgrywają wybrani politycy. Oni także ponoszą odpowiedzialność za ich efekty.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Uczestnicy gremiów decyzyjnych reprezentują z reguły największe lub najbardziej aktywne (na ogół przygraniczne) samorządy. Uznajemy to za kluczową okoliczność z uwagi na to, że formułowanie reguł jest na ogół wyrazem nastawienia ich inicjatorów i liderów (por. Kwiatkowski 2013) wobec idei przekazywanych do realizacji na poziomie najniższym (partnerstwa).

Na dole hierarchii decyzyjnej, w partnerstwach, proces podejmowania decyzji jest otwarty. Otwartość jest efektem warunków funkcjonowania partnerstw współpracy transgranicznej. Konieczność podejmowania decyzji w drodze dyskusji, negocjacji i konsensusu jest wynikiem uczestniczenia w procesie zróżnicowanych podmiotów, wyznających odmienne wartości, dysponujących różnego rodzaju zasobami o różnej skali, wiedzą, autorytetem i władzą (Klijn, Skelcher 2007). Zróżnicowanie to jest potęgowane na pograniczu uczestniczeniem w podejmowaniu decyzji podmiotów reprezentujących odmienne kultury narodowe, systemy prawne, dysponujących zasobami gospodarczymi i społecznymi o różnej skali. W efekcie dochodzi do konstruowania rozwiązań odpowiadających na problemy widziane z różnych perspektyw w drodze negocjacji i konsensusu. W partnerstwach, funkcjonujących bez sztywnej ramy formalnej i politycznej (Clarke 2002), proces ten może przyjmować postać w znacznym stopniu zbliżoną do wzorów demokracji tradycyjnej (bezpośredniej) (Klijn, Skelcher 2007).

Reguły podejmowania decyzji strategicznych w Euroregionie noszą znamiona zarówno niekompatybilnego jak i przejściowego modelu relacji pomiędzy sieciami realizującymi cele publiczne i instytucjami demokracji przedstawicielskiej. Typy te zostały omówione w rozdziale pierwszym. Procesy decyzyjne układają się w analizowanej sieci w sposób pionowy. Co więcej, na poziomie najwyższym, na którym podejmowane są decyzje strategiczne, proces ma charakter zamknięty. Dostęp do niego zarezerwowany jest dla względnie ograniczonego grona przedstawicieli wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Udział przedstawicieli pozostałych podmiotów jest znikomy i występuje jedynie w niemieckiej części Euroregionu. Tak jak w modelu niekompatybilnym, wąskie grono polityków podejmuje kluczowe decyzje dotyczące ram działania pozostałych uczestników sieci oraz ponosi odpowiedzialność za realizację przez sieć jej celów.

Szczególne znaczenie w zbliżeniu reguł funkcjonowania sieci współpracy transgranicznej ESNB do modelu przejściowego przypisujemy działalności centralnego dla niej podmiotu – Sekretariatu. Przyjmuje on na siebie rolę pośrednika (mediatora, facylitatora) zarówno w relacjach pomiędzy partnerstwami a gremiami decyzyjnymi Euroregionu jak i instytucjami demokracji przedstawicielskiej wyższych poziomów (ministerstwa). Działalność Sekretariatu Euroregionu stanowi wertykalne połączenie pomiędzy uczestnikami wszystkich poziomów procesu decyzyjnego (Sørensen, Torfing 2005). Asymetria uprzywilejowania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

niektórych (nielicznych) jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu kluczowych dla Euroregionu decyzji ulega w ten sposób złagodzeniu. Urzędnicy wykorzystują nieformalne kanały do prowadzenia dialogu z beneficjentami. Ich zaangażowanie w realizację nieformalnych postulatów beneficjentów sprzyja pozytywnym ocenom funkcjonowania Sekretariatu Euroregionu i jest jednym ze źródeł identyfikacji partnerstw z organizacją. W ten sposób proces podejmowania decyzji ulega stopniowemu otwarciu przy zachowaniu swobody w kształtowaniu projektów realizowanych przez partnerów sprzyjającej utrzymywaniu się pozytywnych relacji pomiędzy sąsiadami i leżącego u podstaw współrządzenia zaufania. Zbliżenie sieci współpracy w ESNB do modelu pośredniego przejawia się szczególnie w następujących aspektach jego funkcjonowania:

(1) ESNB jako sieć społeczna stosunkowo szybko i efektywnie reaguje i dopasowuje się do zmian, potrzeb i problemów społeczności.
(2) Współpraca zróżnicowanych podmiotów (przedstawiciele odmiennych kultur narodowych, sektorów, dysponujący wiedzą, zasobami organizacyjnymi i finansowymi o zróżnicowanej skali) oznacza negocjowanie i dyskusję na temat wartości zamiast partykularnych interesów.
(3) Wybierani politycy stając się liderami współpracy transgranicznej działają jako mediatorzy. Używają swoich powiązań organizacyjnych i osobistych do upowszechniania idei współpracy transgranicznej, wsparcia jej efektywności oraz tworzenia nowych partnerstw.
(4) Odpowiedzialność za współpracę transgraniczną w ESNB przyjmuje różne formy i koncentruje się na różnych poziomach. Poziom najniższy dotyczy realizacji projektu. Partnerzy dopełniają obowiązków projektowych dzieląc się np. odpowiedzialnością za wykonanie budżetu. Ten rodzaj odpowiedzialności ponoszą zarówno formalni liderzy projektów jak i administracja Euroregionu. Następny poziom odnosi się do odpowiedzialności osobistej. Jest efektem zaufania, kontaktów i osobistych powiązań pomiędzy partnerami, szczególnie pomiędzy liderami partnerstw zainteresowanych podtrzymywaniem współpracy.
(5) Partnerstwa transgraniczne są podmiotami, w których decyzje podejmowane są w drodze dyskusji i dialogu. Funkcjonowanie partnerstw pozbawione jest formalnych i politycznych ram. Uczestnicy procesu decyzyjnego zgadzają się co do warunków współpracy, wspólnych celów i działań, określonych przez unijne, państwowe i statutowe gremia decyzyjne. Sposób ich implementacji oraz kształt partnerstw jest efektem dyskusji, negocjacji i konsensusu zawartego pomiędzy partnerami. Ten rodzaj działalności nie jest narzucony, lecz dobrowolny i skutkuje budowaniem charakteru współpracy transgranicznej poprzez wymianę (partner-partner; partnerstwo-sekretariat).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Euroregion jest szczególnym przypadkiem, w którym nieformalne relacje pozytywnie określają skuteczność podejmowanych działań. Ich efektem jest trwałość powiązań oraz przekraczanie barier formalnych, kulturowych i językowych działalności w sieci współpracy transgranicznej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# IV. Ku społeczności pogranicza?

Integracja i rozszerzanie UE oraz nieustanne przekształcenia gospodarcze i ustrojowe skłaniają do stawiania pytań o to, czy towarzyszą im zmiany postaw sąsiadujących ze sobą narodów w stosunku do siebie oraz jaki jest kierunek tych zmian. Dlatego też zadaniem ostatniej części książki jest przedstawienie efektów działalności sieci społecznej o zasięgu transgranicznym, jaką jest ESNB. Poszukiwanie rezultatów oddziaływania sieci jest zadaniem trudnym. Głównym powodem tej trudności jest mnogość podmiotów uczestniczących w sieci. W efekcie mamy do czynienia z (1) wielością i zróżnicowaniem celów działania poszczególnych uczestników sieci, które (2) ulegają przekształceniu w czasie, a (3) ich rezultaty są różnie postrzegane i oceniane przez poszczególnych aktorów (Klijn, Steijn, Edelenbos 2010). Wyzwaniem, jakie podejmujemy we wstępie ostatniej części książki jest odnalezienie celu wspólnego dla sieci jako całości, w mniejszym lub większym stopniu podzielanego przez poszczególne podmioty.

Istnienie pogranicza w wymiarze społecznym zakłada przenikanie i świadome przejmowanie wartości drugiej strony a także tworzenie w ramach kontaktów nowych ich treści, które są podstawą funkcjonowania społeczności lokalnych. Do powstawania społeczności dochodzi w wyniku działań zmierzających do zaspokojenia wspólnych potrzeb, a ich obszar wyznaczany jest poprzez sieć powiązań pomiędzy mieszkańcami i stowarzyszeniami, wytwarzanymi wokół aktywności z tym związanych (Lewenstein 2006). Stąd społeczność lokalna może być rozumiana jako „system powiązanych ze sobą sąsiedztw, które wykorzystując posiadane zasoby lokalne, realizują szereg ważnych funkcji ekonomicznych (usługi), społecznych (tożsamość), politycznych (zarządzanie)" (Lewenstein 2006, s. 244). Wśród najczęściej wymienianych cech społeczności lokalnej znajduje się (1) podzielanie wspólnoty (np. pochodzenie etniczne, religia, zawód) przez ludzi zamieszkujących (2) pewien geograficznie wyodrębniony obszar oraz (3) występowanie pomiędzy nimi więzi (Graham, Graham 1994). Charakterystyczne dla tego typu zbiorowości jest utrzymywanie się konkurencyjnych wzorów kulturowych i tworzenie nowych wzorów na bazie styczności przestrzennych i społecznych. Obszary przygraniczne i wytworzone w nich więzi przestrzenne oraz społeczności lokalne wymagają czasu na samoistne ukształtowanie. Istotne jest tutaj wystąpienie cech wspólnot jak zaufanie, niesprzeczne normy społeczne i sieci lokalnych organizacji, które zgodnie z zasadami teorii

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

kapitału społecznego (w wymiarze mezoekonomicznym), zwiększają sprawność wspólnoty regionalnej i lokalnej (Putnam 1993; Perkmann 2003), składających się na kapitał społeczny społeczności (Coleman 1990). Jego cechą szczególną jest umożliwianie osiągnięcia celów, które w innym przypadku nie byłyby zrealizowane, lub też proces ich realizacji wymagałby poniesienia dodatkowych kosztów. Tak rozumiany kapitał społeczny posiada zatem charakter dobra publicznego. Jest on niematerialnym efektem działań zbiorowych, obejmującym swoim zasięgiem między innymi zaufanie, normy wzajemności oraz instytucje normalizujące interakcje (Kostro 2006, s. 66).

Instytucje euroregionalne, których przykładem jest ESNB, podejmują się kreowania współpracy transgranicznej, skierowanej na wspólne działania, z zakresu poprawy i rozwoju kontaktów sąsiedzkich między społecznościami lokalnymi i lokalnymi władzami reprezentującymi dwa lub więcej państw (Pinelli 2000). Na podstawie powyższych rozważań skłaniamy się do prezentacji rezultatów funkcjonowania ESNB w kontekście jego oddziaływania na powstawanie cech społeczności lokalnej w zbiorowościach zamieszkujących środkową część pogranicza polsko-niemieckiego. Jej postawą jest występowanie więzi społecznych i poczucie wspólnoty wśród mieszkańców. Ostrożnie przyjmujemy, że jednym z przejawów roli Euroregionu w ich powstawaniu jest wzajemne nastawienie mieszkańców, ich codzienne kontakty oraz wymiana dóbr niematerialnych (wartości) i materialnych (usługi).

## 1. Relacje pomiędzy Polakami i Niemcami

Społeczno-kulturowe mechanizmy kształtujące orientacje składające się na mentalność również w wymiarze stosunku do „obcych" i „innych" na pograniczu można podzielić na dwa typy. Pierwszy to wpływ przeżytych sytuacji – zgeneralizowane własne doświadczenia życiowe, pochodzące z bezpośrednich działań i interakcji. Przestrzeń społeczna pogranicza traktowana jest jako miejsce kontaktu przebiegającego w warunkach kształtowania zarówno szczególnego doświadczenia osobistego (osobowość) mieszkańców (Gołdyka 2013). Przekonania te zgodne są z hipotezą pogranicza (Gołdyka 2008a; Zielińska 2007) zakładającą, że procesy i zjawiska (w tym doświadczenia i przeżycia) zachodzące na pograniczu różnią się od procesów i zjawisk występujących z dala od granic (w centrum). Na tej podstawie można przypuszczać, że postawy wobec sąsiadów wśród mieszkańców pogranicza polsko-niemieckiego będą się różnić od postaw mieszkańców pozostałych części Polski z uwagi na odmienne doświadczenia w kontaktach z Niemcami (np. częstotliwość). Drugi typ mechanizmów kształ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

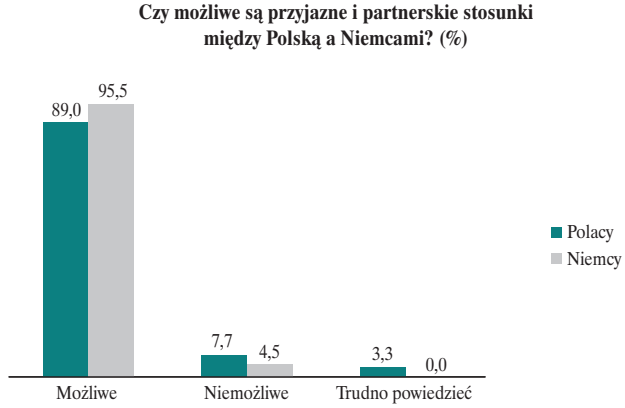
tujących postawy/orientacje to „kultura symboliczna", czyli wartości, normy, oceny, zasady i reguły postępowania przekazywane jako tradycja ustna bądź w ramach całych systemów ideologicznych, również upowszechnianie poprzez działalność instytucji społecznych i mediów (Kłoskowska 1973). W odniesieniu do mieszkańców pogranicza zasadne jest wskazanie dwóch źródeł treści kulturowych. Pierwsze z nich to elementy kultury narodowej. Na drugie składają się ewentualne kulturowe uwarunkowania charakterystyczne dla zbiorowości (regionu) współtworzonej przez mieszkańców pogranicza po jednej lub po obu stronach granicy.

W nowoczesnych państwach demokratycznych o liberalnych systemach gospodarczych istnieją warunki sprzyjające tolerancji wobec odmienności. Jest to wyraz osłabienia kontroli społecznej i wzrostu indywidualnej wolności. Poziom tolerancji podnosi się wraz ze wzrostem poziomu jakości życia i wzrostem znaczenia wartości postmaterialistycznych, jak potrzeba samorealizacji, czy autoekspresji (Grzymała-Kazłowka 2012). Prezentowane procesy są szczególnie oczekiwane w społeczeństwach o dużej heterogeniczności społecznej oraz w regionach przygranicznych. Skutkują zmianami mentalności zbiorowości, rozumianej jako zestawy orientacji rzeczywiście występujących wśród jej członków, bądź przynajmniej przeczuwanych czy zakładanych jako wspólne, prowadzących do uruchomienia praktycznych działań masowych o charakterze indywidualnym, bądź działań zbiorowych (Ziółkowski 2000). Jednym z ich zewnętrznych przejawów jest stosunek do „inności" i „obcości" rozumiany w prezentowanych rozważaniach jako poziom sympatii, zaufania oraz chęć współdziałania z przedstawicielami innych narodów. Z tego powodu próba analizy relacji społecznych powstających na pograniczu polsko-niemieckim wydaje się interesująca. Jaki wymiar przybierają postawy mieszkańców polsko-niemieckiego pogranicza wobec siebie nawzajem? Czy na pograniczu polsko-niemieckim następuje zmniejszanie się psychologicznego dystansu wobec przedstawicieli innej narodowości w porównaniu z resztą kraju? Oto główne pytania poruszane w tym rozdziale.

Deklaracje Polaków i Niemców na temat stosunku do sąsiadów oraz zaufania wobec nich sprzyjały budowaniu trwałych relacji w ESNB. Opinie dotyczące perspektyw relacji między Polską i Niemcami były pozytywne zarówno wśród Polaków jak i Niemców. Zdecydowana większość mieszkańców Euroregionu (wykres 7), uczestniczących w wywiadach kwestionariuszowych zrealizowanych w prezentowanym projekcie, uważała w 2013 roku, że możliwe są przyjazne i partnerskie stosunki pomiędzy Polską i Niemcami (89,0% Polaków; 95,5% Niemców).

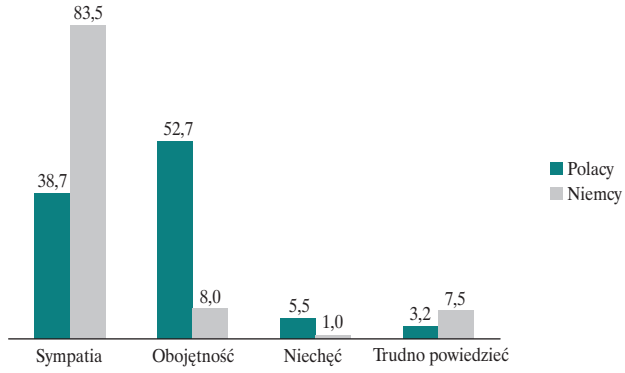
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Wykres 7. Opinie respondentów o stosunkach pomiędzy Polską a Niemcami**




Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 8. Nastawienie wobec sąsiadów z Niemiec i Polski**




Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki orientacji mieszkańców pogranicza polsko-niemieckiego wobec sąsiadów zza granicy dotyczą osobistego stosunku wobec sąsiadów – Polaków lub Niemców, zaufania i spodziewanego zaufania. Odpowiedzi Polaków na pytanie o osobisty stosunek do Niemców różniły się od odpowiedzi Niemców na analogicznie postawione pytanie (wykres 8). Respondenci z Niemiec znacznie częściej deklarowali sympatię względem Polaków (83,5%) niż Polacy względem Niemców (38,7%). Dominujące nastawienie Polaków wobec Niemców to obojętność (52,7%). Warto zwrócić uwagę na poziom niechęci względem sąsiadów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

z zagranicy, który w prezentowanych wynikach badań okazał się stosunkowo niski wśród wszystkich respondentów (Polacy 5,5%, Niemcy 1,0%).

Opisany powyżej rezultat dotyczący mieszkańców polskiej części ESNB różni się w znacznym stopniu od wyników badań sondażowych zrealizowanych na próbie reprezentatywnej dorosłych Polaków przez CBOS w 2014 roku[48]. O ile poziom sympatii wobec Niemców pozostawał na względnie podobnym poziomie (39%), o tyle bardziej znaczące różnice ujawniły się w odniesieniu do odpowiedzi świadczących o obojętności i niechęci. W badaniach ogólnopolskich obojętność wobec Niemców deklarował wyraźnie niższy (27%) niż na pograniczu odsetek respondentów, natomiast niechęć znacząco wyższy (30%). Podobną sytuację wskazują wyniki Eurobarometru z roku 2013. Na pytanie o stosunek do sąsiadów z zagranicy sympatię do Polaków deklarowało 31% obywateli Niemiec a 47% Polaków mówiło o sympatii do Niemców. Dodatkowo poziom sympatii w obu państwach zależał od tego, czy respondenci odwiedzili już kraj sąsiada. Wśród Niemców przyjeżdżających regularnie do Polski 70% deklarowało swoją sympatię do sąsiada, wśród Polaków regularnie odwiedzających Niemcy odsetek ten wynosił 68%[49]. Pamiętając o różnicach metodologicznych przywołanych badań, ich wyniki można ostrożnie uznać za przejaw efektu pogranicza. Efekt ten uwidacznia się w zakresie nastawień negatywnych. Polega na rezygnacji z nich przez mieszkańców pogranicza na rzecz obojętności. Ostatnie 25 lat to proces stałego rozpowszechniania się postaw otwartych wobec inności (zwłaszcza wobec cudzoziemców). Jest to proces charakterystyczny dla krajów postkomunistycznej Europy Środkowo-Wschodniej (Siemieńska 2001). W odniesieniu do stosunku do Niemców proces ten przejawia się we wzroście udziału deklaracji o pozytywnym nastawieniu w badaniach ogólnopolskich. Obok konkretyzacji cudzoziemca jako „obcego" następuje proces zmniejszania się psychologicznego dystansu wobec osób innej narodowości. Świadomość Polaków zmierza do uznania cudzoziemców odmiennych kulturowo raczej za „innych" niż za „obcych". Proces ten jest wzmacniany na pograniczu przez relatywnie częstsze kontakty z obcokrajowcami i możliwość weryfikacji na ogół negatywnej uogólnionej wiedzy na ich temat (stereotypów). Skutkuje to występowaniem nie tyle częściej pozytywnych, co rzadziej negatywnych, a dokładniej dominacją obojętnych nastawień wobec sąsiadów zza Odry

[48] Źródło: Stosunek Polaków do innych Narodów, raport CBOS; źródło: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_020_14.PDF [dostęp z dnia 2.02.2014].

[49] Polacy i Niemcy. Dzieląca przeszłość wspólna przyszłość? Wyniki Barometru Polska – Niemcy 2018, Instytut Spraw Publicznych, Kërber Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung; źródło: https://polen.diplo.de/blob/2107738/6845f813d8a108bc5f8d12ff1e2bc27d/2018-06-15-w-barometr-pl-data.pdf [dostęp z dnia 7.08.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

i Nysy wśród mieszkańców polskiej części ESNB w porównaniu do nastawień wobec Niemców w Polsce ogółem.

Deklaracje respondentów pochodzących z niemieckiej części ESNB na temat stosunku do Polaków były względnie jednorodne i nie różnicowały ich: przynależność do poszczególnych kategorii wiekowych, płeć, miejsce zamieszkania. Pod tym względem wyróżniały się odpowiedzi respondentów z Polski. Sympatię względem Niemców najczęściej deklarowały osoby w wieku 40–49 lat (51,1%; tabela 2). Odpowiedzi respondentów należących do tej kategorii dość wyraźnie różniły się od pozostałych. Najrzadziej o pozytywnym i najczęściej o negatywnym nastawieniu względem Niemców informowali przedstawiciele najmłodszej (18–29 lat) i najstarszej (60 lat i więcej) kategorii wiekowej (odpowiednio: sympatia 32,9% i 32,1%; niechęć 6,5% i 6,9%). Stosunek Polaków i Polek do Niemców różnił się nieznacznie (tabela 2). Kobiety nieco częściej deklarowały sympatię (40,3%) i rzadziej niechęć (3,9%) niż mężczyźni (odpowiednio 36,9% i 7,2%).

Większe znaczenie niż płeć miało miejsce zamieszkania. Respondenci pochodzący z miejscowości powyżej 20 tys. mieszkańców częściej udzielali odpowiedzi skrajnych niż pozostali (tabela 2). Osoby zamieszkujące w miastach od 20 tys. do 100 tys. i powyżej 100 tys. najczęściej deklarowały odczuwanie sympatii wobec Niemców (odpowiednio 43,7% i 45,1%; niechęć odpowiednio 5,9% i 6,2%). Najwyższe odsetki odpowiedzi świadczących o obojętnym nastawieniu odnotowano wśród osób zamieszkujących wsie i małe miasta (odpowiednio 56,3% i 56,1%).

Spośród przywołanych wyników szczególną uwagę zwracają deklaracje najmłodszych respondentów. Młodzi mieszkańcy Euroregionu rzadziej obdarzali sympatią i zaufaniem sąsiadów zza granicy. Mieli też mniejszą wiedzę o sposobach funkcjonowania Euroregionu i jego istnieniu w ogóle. Na przykład osoby w wieku 18–29 lat najrzadziej deklarowały, że słyszały o ESNB (Polacy 36,1%, Niemcy 20%). Wynik ten skłania do namysłu nad perspektywami rozwoju współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Z jednej strony mamy do czynienia ze znaczeniem relacji osobistych dla powstawania partnerstw, przebiegu wspólnych działań i trwałości współpracy, z drugiej obserwujemy obniżanie się poziomu zainteresowania nimi wśród młodszych mieszkańców Euroregionu. Wymienione zjawiska mogą prowadzić do trudności w kontynuowaniu już rozpoczętych działań, a w efekcie wygaszania współdziałania nawet sprawnie działających partnerstw. Przewidywanie to rodzi pytania o przyszłość relacji transgranicznych, możliwości organizacyjne, poparcie i zainteresowanie uczestniczeniem w nich, ale także o dalsze zmiany we wzajemnym postrzeganiu mieszkańców obu części Euroregionu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 2. Wiek, płeć, miejsce zamieszkania a stosunek do sąsiadów zza Odry**

| Cechy | Respondenci z Polski | | | | | | | | | | Respondenci z Niemiec | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sympatia | | Obojętność | | Niechęć | | Trudno powiedzieć | | Ogółem | | Sympatia | | Obojętność | | Niechęć | | Trudno powiedzieć | | Ogółem | |
| | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % |
| **Wiek** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18–29 lat | 48 | 32,9 | 85 | 58,2 | 10 | 6,5 | 3 | 2,1 | 146 | 100,0 | 25 | 80,6 | 4 | 12,9 | 0 | 0,0 | 0 | 6,5 | 31 | 100,0 |
| 30–39 lat | 42 | 36,8 | 68 | 59,6 | 4 | 3,5 | 0 | 0,0 | 114 | 100,0 | 17 | 73,9 | 2 | 8,7 | 1 | 4,3 | 3 | 13,1 | 23 | 100,0 |
| 40–49 lat | 46 | 51,1 | 38 | 42,2 | 5 | 5,6 | 1 | 1,1 | 90 | 100,0 | 33 | 84,6 | 3 | 7,7 | 1 | 2,6 | 2 | 5,1 | 39 | 100,0 |
| 50–59 lat | 54 | 45,4 | 55 | 46,2 | 5 | 4,2 | 5 | 4,2 | 119 | 100,0 | 34 | 85,0 | 2 | 5,0 | 0 | 0,0 | 4 | 10,0 | 40 | 100,0 |
| 60 lat i więcej | 42 | 32,1 | 70 | 53,4 | 9 | 6,9 | 10 | 7,6 | 131 | 100,0 | 58 | 86,6 | 5 | 7,5 | 0 | 0,0 | 4 | 6,0 | 67 | 100,0 |
| **Płeć** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mężczyźni | 107 | 36,9 | 152 | 52,4 | 21 | 7,2 | 10 | 3,4 | 290 | 100,0 | 77 | 97,4 | 11 | 11,3 | 2 | 2,1 | 7 | 7,2 | 97 | 100,0 |
| Kobiety | 125 | 40,3 | 164 | 52,9 | 12 | 3,9 | 9 | 2,9 | 310 | 100,0 | 90 | 87,3 | 5 | 4,9 | 0 | 0,0 | 8 | 7,8 | 103 | 100,0 |
| **Miejsce zamieszkania** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wieś (Pl)/miejscowość do 10 tys. (De) | 77 | 36,2 | 120 | 56,3 | 10 | 4,7 | 6 | 2,8 | 213 | 100,0 | 43 | 79,6 | 7 | 13,0 | 0 | 0,0 | 4 | 7,4 | 54 | 100,0 |
| Miasto do 20 tys. (Pl)/od 10 tys. do 20 tys. (De) | 52 | 33,5 | 87 | 56,1 | 9 | 5,8 | 7 | 4,5 | 155 | 100,0 | 16 | 94,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 5,9 | 17 | 100,0 |
| Miasto od 20 tys. do 100 tys. | 52 | 43,7 | 57 | 47,9 | 7 | 5,9 | 3 | 2,5 | 119 | 100,0 | 32 | 82,1 | 2 | 5,1 | 0 | 0,0 | 5 | 12,8 | 39 | 100,0 |
| Miasto powyżej 100 tys. | 51 | 45,1 | 52 | 46,0 | 7 | 6,2 | 3 | 2,7 | 113 | 100,0 | 76 | 84,4 | 7 | 7,8 | 2 | 2,2 | 5 | 5,6 | 90 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.

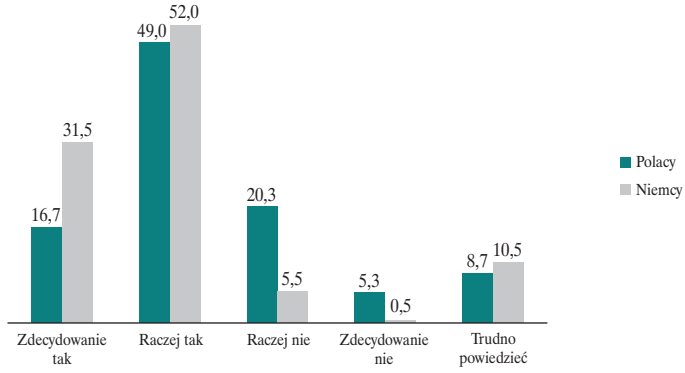


Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Wyniki dotyczące zaufania mieszkańców ESNB wobec siebie oraz spodziewanego zaufania ze strony sąsiadów zza Odry i Nysy są zgodne z tendencjami dotyczącymi osobistego stosunku do Niemców lub Polaków (wykres 9). Respondenci zamieszkujący w niemieckiej części Euroregionu znacznie częściej deklarowali, że obdarzają sąsiadów zza wschodniej granicy zaufaniem (81,5%). Udział Niemców odpowiadających, że zdecydowanie ufają Polakom, był niemal dwukrotnie większy (31,5%) niż udział Polaków zdecydowanie ufających Niemcom (16,7%). Odsetek osób deklarujących brak zaufania do Niemców był ponad czterokrotnie wyższy niż odsetek osób twierdzących, że nie ufają Polakom (razem odpowiedzi „raczej nie" i „zdecydowanie nie"; Polacy 25,8%; Niemcy 5,8%).

**Wykres 9. Zaufanie respondentów z Polski i Niemiec do sąsiadów zza granicy**

**Czy Pana/Pani zadaniem, można ufać Niemcom/Polakom? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

W celu przeprowadzenia bardziej szczegółowej analizy deklaracji dotyczących zaufania względem sąsiadów zza granicy połączono odpowiedzi „zdecydowanie tak" i „raczej tak" oraz „raczej nie" i „zdecydowanie nie" tworząc kategorie „tak" i „nie". Wiek, płeć i miejsce zamieszkania nieco znaczniej różnicują odpowiedzi mieszkańców polskiej części ESNB.

Przedstawiciele najstarszej kategorii wiekowej Polaków wyróżniali się na tle pozostałych osób (tabela 3). Najstarsi polscy respondenci najrzadziej sądzili, że można ufać Niemcom (47,3%). Najczęściej takie deklaracje składali respondenci w wieku 50–59 lat (72,3%). Różnica pomiędzy wysokością odsetka deklaracji o możliwości zaufania wobec Niemców w obu omawianych kategoriach wynosiła 25%.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 3. Wiek, płeć, miejsce zamieszkania a zaufanie wobec Niemców lub Polaków**

| Cechy | Czy można ufać Niemcom/Polakom? | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Respondenci z Polski | | | | | | | | Respondenci z Niemiec | | | | | | | |
| | Tak | | Nie | | Trudno powiedzieć | | Ogółem | | Tak | | Nie | | Trudno powiedzieć | | Ogółem | |
| | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % |
| Wiek | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18–29 lat | 104 | 71,2 | 36 | 24,4 | 6 | 4,1 | 146 | 100,0 | 22 | 70,1 | 5 | 16,0 | 4 | 12,9 | 31 | 100,0 |
| 30–39 lat | 82 | 71,9 | 24 | 21,1 | 8 | 7,0 | 114 | 100,0 | 20 | 87,0 | 1 | 4,3 | 2 | 8,7 | 23 | 100,0 |
| 40–49 lat | 60 | 66,7 | 20 | 22,2 | 10 | 11,1 | 90 | 100,0 | 34 | 87,2 | 0 | 0,0 | 5 | 12,8 | 39 | 100,0 |
| 50–59 lat | 86 | 72,3 | 24 | 20,2 | 9 | 7,5 | 119 | 100,0 | 35 | 87,5 | 1 | 2,5 | 4 | 10,0 | 40 | 100,0 |
| 60 lat i więcej | 62 | 47,3 | 50 | 38,2 | 19 | 14,5 | 131 | 100,0 | 56 | 83,6 | 5 | 7,4 | 6 | 9,0 | 67 | 100,0 |
| **Płeć** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mężczyźni | 187 | 64,5 | 88 | 30,3 | 15 | 5,2 | 290 | 100,0 | 81 | 83,5 | 5 | 5,2 | 11 | 11,3 | 97 | 100,0 |
| Kobiety | 207 | 66,8 | 66 | 21,3 | 37 | 11,9 | 310 | 100,0 | 86 | 83,5 | 7 | 6,8 | 10 | 9,7 | 103 | 100,0 |
| **Miejsce zamieszkania** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wieś (Pl)/miejscowość do 10 tys. (De) | 123 | 57,8 | 62 | 29,1 | 28 | 13,1 | 213 | 100,0 | 43 | 79,6 | 4 | 7,4 | 7 | 13,0 | 54 | 100,0 |
| Miasto do 20 tys. (Pl)/od 10 tys. do 20 tys. (De) | 101 | 65,2 | 40 | 25,8 | 14 | 9,0 | 155 | 100,0 | 14 | 82,4 | 0 | 0,0 | 3 | 17,6 | 17 | 100,0 |
| Miasto od 20 tys. do 100 tys. | 86 | 72,3 | 24 | 20,1 | 9 | 7,6 | 119 | 100,0 | 31 | 79,5 | 0 | 0,0 | 8 | 20,5 | 39 | 100,0 |
| Miasto powyżej 100 tys. | 84 | 74,3 | 28 | 24,8 | 1 | 0,9 | 113 | 100,0 | 79 | 87,8 | 8 | 8,9 | 3 | 3,3 | 90 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.



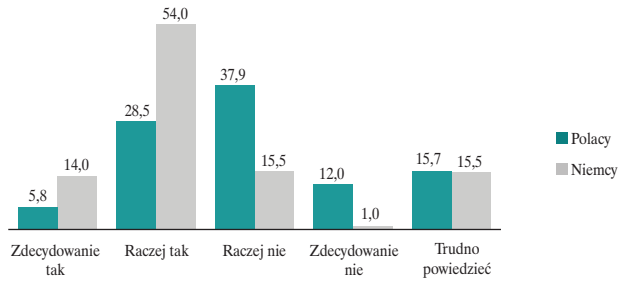
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Największe różnice pomiędzy przedstawicielami obu płci ujawniły się wśród osób odrzucających możliwość zaufania wobec Niemców (tabela 3). Odsetek mężczyzn deklarujących, że nie można ufać Niemcom wyniósł 30,3% i był o 10% wyższy od odsetka kobiet, które udzieliły takiej odpowiedzi (21,3%). Jednocześnie Polki pytane o możliwość zaufania Niemcom, częściej udzielały odpowiedzi „trudno powiedzieć" (11,9%).

Miejsce zamieszkania różnicowało odpowiedzi respondentów pochodzących z polskiej części ESNB dotyczące zaufania wobec Niemców (tabela 3). Odsetek osób deklarujących, że można ufać Niemcom rósł wraz z liczbą mieszkańców (wieś 57,8%; miasto powyżej 100 tys. mieszkańców 74,3%). Najrzadziej możliwość zaufania wobec sąsiadów z zagranicy odrzucali mieszkańcy średnich miast (od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców; 20,1%), najczęściej mieszkańcy wsi (29,1%).

**Wykres 10. Oczekiwane zaufanie ze strony sąsiadów**

**Czy Pana/Pani zdaniem Niemcy/Polacy ufają Polakom/Niemcom? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

W porównaniu z deklaracjami o zaufaniu respondentów wobec Niemców i Polaków, odpowiedzi twierdzące na pytanie, czy Niemcy ufają Polakom i czy Polacy ufają Niemcom, pojawiały się rzadziej. Wśród Polaków uczestniczących w badaniach mniej było osób, które spodziewały się, że Niemcy obdarzają ich zaufaniem niż wśród niemieckich respondentów oczekujących zaufania od Polaków (wykres 10). W polskiej części ESNB najwięcej było osób, które przypuszczały, że Niemcy raczej nie ufają Polakom (37,9%), natomiast w niemieckiej części najwięcej było respondentów, którzy sądzili, że Polacy raczej im ufają (54,0%). Udział osób, które spodziewały się, że sąsiedzi zza granicy zdecydowanie im ufają, był ponad dwukrotnie wyższy wśród respondentów z Niemiec (14,0%) niż wśród respondentów z Polski (5,8%). Odsetek polskich respondentów, którzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

na pytanie, czy Niemcy ufają Polakom, udzielili odpowiedzi „zdecydowanie nie" wyniósł 12,0%, natomiast odsetek niemieckich respondentów, którzy udzielili takiej samej odpowiedzi na analogicznie postawione pytanie wyniósł 1%.

Z uwagi na rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/Pani zdaniem, Niemcy/Polacy ufają Polakom/Niemcom?", w celu przeprowadzenia bardziej szczegółowych analiz, przekształcono omawianą zmienną w następujący sposób. Połączono odpowiedzi „zdecydowanie tak" i „raczej tak" tworząc kategorię „tak" oraz odpowiedzi „raczej nie" i „zdecydowanie nie" otrzymując kategorię „nie". Odpowiedzi respondentów pochodzących z polskiej i niemieckiej części ESNB różnią się ze względu na wiek, płeć i miejsce zamieszkania.

Najczęściej zaufania ze strony Niemców spodziewali się polscy respondenci w wieku 50–59 lat (44,5%), natomiast najczęściej taką możliwość odrzucały osoby w wieku 40–49 lat (51,1%; tabela 4). Odpowiedzi najstarszych respondentów różnią się na tle odpowiedzi przedstawicieli pozostałych kategorii wiekowych. Osoby w wieku 60 lat i więcej, z jednej strony najrzadziej wyrażały przekonanie o tym, że Niemcy ufają Polakom i jednocześnie stosunkowo rzadko odrzucały taką możliwość (odpowiednio 29,0% i 48,1%). Wśród osób należących do tej kategorii wiekowej najwięcej było respondentów, którzy mieli trudności z udzieleniem odpowiedzi (22,9%).

Najczęściej zaufania ze strony Polaków spodziewali się niemieccy respondenci w wieku 30–39 lat (87,0%). Osoby najmłodsze (18–29 lat) najrzadziej przypuszczały, że Polacy ufają Niemcom (45,2%) i jednocześnie najczęściej wyrażały przekonanie, że Polacy nie ufają Niemcom (35,4%). Wśród przedstawicieli tej kategorii najwięcej było także osób, które deklarowały trudności w sformułowaniu odpowiedzi (19,4%).

Ponadto około połowa respondentów i respondentek uczestniczących w badaniach po polskiej stronie ESNB wyraziła przypuszczenie, że Niemcy nie ufają Polakom. Udział mężczyzn wśród osób przekonanych o zaufaniu Niemców wobec Polaków był nieco większy (36,9%) niż kobiet (32,0%), które częściej udzielały odpowiedzi „trudno powiedzieć" (17,8%; tabela 4). Rozkład opinii respondentów i respondentek zamieszkujących w Niemczech kształtował się odmiennie. Odsetek osób, które sądziły, że Polacy ufają Niemcom był taki sam wśród mężczyzn i kobiet (po 68,0%). Nieco częściej taką możliwość odrzucały kobiety (19,4%) niż mężczyźni (13,4%).

Miejsce zamieszkania różnicowało zarówno odpowiedzi polskich jak i niemieckich respondentów (tabela 4). Najczęściej o zaufaniu Niemców do Polaków przekonani byli mieszkańcy Zielonej Góry (44,6%), którzy jednocześnie najczęściej negowali taką możliwość (52,7%). Mieszkańcy małych miast (do 20 tys.) najrzadziej spodziewali się zaufania ze strony niemieckich sąsiadów (28,4%). Podobnie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 4. Wiek, płeć, miejsce zamieszkania a zaufanie oczekiwane ze strony sąsiadów zza Odry**

| Cechy | Czy Niemcy/Polacy ufają Polakom/Niemcom? | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Respondenci z Polski | | | | | | | | Respondenci z Niemiec | | | | | | | |
| | Tak | | Nie | | Trudno powiedzieć | | Ogółem | | Tak | | Nie | | Trudno powiedzieć | | Ogółem | |
| | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % |
| **Wiek** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18–29 lat | 47 | 32,4 | 86 | 59,3 | 12 | 8,3 | 145 | 100,0 | 14 | 45,2 | 11 | 35,4 | 6 | 19,4 | 31 | 100 |
| 30–39 lat | 35 | 30,7 | 58 | 50,9 | 21 | 18,4 | 114 | 100,0 | 20 | 87,0 | 1 | 4,3 | 2 | 8,7 | 23 | 100,0 |
| 40–49 lat | 33 | 36,7 | 46 | 51,1 | 11 | 12,2 | 90 | 100,0 | 30 | 76,9 | 5 | 12,8 | 4 | 10,3 | 39 | 100,0 |
| 50–59 lat | 53 | 44,5 | 46 | 38,7 | 20 | 16,8 | 119 | 100,0 | 27 | 67,5 | 6 | 15,0 | 7 | 17,5 | 40 | 100,0 |
| 60 lat i więcej | 38 | 29,0 | 63 | 48,1 | 30 | 22,9 | 131 | 100,0 | 45 | 67,2 | 10 | 14,9 | 12 | 17,9 | 67 | 100,0 |
| **Płeć** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mężczyźni | 107 | 36,9 | 144 | 49,7 | 39 | 13,4 | 290 | 100,0 | 66 | 68,0 | 13 | 13,4 | 18 | 18,6 | 97 | 100,0 |
| Kobiety | 99 | 32,0 | 155 | 50,2 | 55 | 17,8 | 309 | 100,0 | 70 | 68,0 | 20 | 19,4 | 13 | 12,6 | 103 | 100,0 |
| **Miejsce zamieszkania** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wieś (Pl)/miejscowość do 10 tys. (De) | 72 | 33,8 | 99 | 46,5 | 42 | 19,7 | 213 | 100,0 | 37 | 68,5 | 8 | 14,8 | 9 | 16,7 | 54 | 100,0 |
| Miasto do 20 tys. (Pl)/ od 10 tys. do 20 tys. (De) | 44 | 28,4 | 81 | 52,2 | 30 | 19,4 | 155 | 100,0 | 12 | 70,6 | 0 | 0,0 | 5 | 29,4 | 17 | 100,0 |
| Miasto od 20 tys. do 100 tys. | 40 | 33,6 | 60 | 50,4 | 19 | 16,0 | 119 | 100,0 | 25 | 64,1 | 2 | 5,1 | 12 | 30,8 | 39 | 100,0 |
| Miasto powyżej 100 tys. | 50 | 44,6 | 59 | 52,7 | 3 | 2,7 | 112 | 100,0 | 62 | 68,9 | 23 | 25,5 | 5 | 5,6 | 90 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

jak respondenci zamieszkujący w Zielonej Górze, mieszkańcy Cottbus, z jednej strony, stosunkowo często wyrażali przypuszczenie o zaufaniu, jakim Polacy obdarzali Niemców (68,9%), z drugiej, najczęściej negowali taką możliwość (25,5%).

W naszym przekonaniu, różnice we wzajemnym nastawieniu Polaków i Niemców w ESNB noszą znamiona efektu pogranicza. W porównaniu z ogółem Polaków wśród mieszkańców pogranicza nastąpiła zmiana zabarwienia nastawienia Polaków wobec Niemców z negatywnego na obojętne. Możliwość weryfikacji wiedzy (stereotypów) o sąsiadach zza Odry i Nysy w trakcie stosunkowo częstych codziennych kontaktów mieszkańców pogranicza polsko-niemieckiego, jak sądzimy, jedynie częściowo wyjaśnia różnice we wzajemnym nastawieniu mieszkańców ESNB. W odniesieniu do uzyskanych wyników możliwe są także inne interpretacje.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, występuje mniej otwarta postawa w stosunku do obcokrajowców, imigrantów, mniejszości niż w bardziej pluralistycznych społeczeństwach Zachodu (Jasińska-Kania 2012). Powodem są jej odmienna historia i specyficzne cechy, na które składają się: socjalistyczny bagaż (wynik izolacji krajów bloku wschodniego, niedemokratycznego systemu politycznego, braku swobód gospodarczych i obywatelskich), niższy stopień modernizacji i poziomu rozwoju, płytsze ugruntowanie demokracji i swobód obywatelskich. W tym miejscu można przywołać tezę Joanny Kurczewskiej (1997) mówiącą o tym, że poczucie bezpieczeństwa i siła własnej tożsamości narodowej stwarzają podstawy do większej gotowości do akceptacji innych (którzy w sensie psychologicznym niczemu i nikomu nie mogą wówczas zagrażać). Za przejaw gotowości do akceptacji „innych"/„obcych" uznać można bardzo wysoki udział Niemców z pogranicza polsko-niemieckiego deklarujących sympatię do Polaków.

Rozbieżności we wzajemnym nastawieniu sąsiadów w ESNB można wyjaśniać także pojawieniem się w krajach zachodnich nowego typu „tolerancji ponowoczesnej" (Walzer 2013). W krajach, w których dominuje typ nowoczesny tożsamości dąży się do uznania prawa do zachowania odrębności jednostek, asymilacji. Zgodnie z założeniami demokracji jednostki powinny być włączane w główny nurt życia społecznego. Tolerancja nowoczesna dominuje w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Typ ponowoczesny tolerancji, występujący częściej w krajach Europy Zachodniej, oznacza akceptację zmiany, różnorodności i niewspółmierności. Przyczynia się do uznania „poliwalentnych wspólnot" żyjących bez granic i trwałych czy jednorodnych tożsamości. W tym kontekście wysoki udział Niemców darzących Polaków sympatią uznać można za przejaw akceptacji dla odmiennej kulturowo zbiorowości Polaków (tolerancja ponowoczesna). Konsekwentnie, dominację obojętności w nastawieniu Polaków miesz-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

kających na pograniczu wobec sąsiadów zza granicy zaliczyć można do przejawów dążeń do zachowania odrębności (tolerancja nowoczesna).

Ostatnie z proponowanych w tym miejscu wyjaśnień odnosi się do wyników European Value Study[50] uzyskanych w 2008 roku. W badaniu tym Niemcy zajęły trzecie miejsce w Europie (za Francją i Belgią) pod względem poziomu wykazywanej tolerancji etnicznej i osobistej, przy jednoczesnym najniższym poziomie tolerancji politycznej. Związane to może być z wysokim poziomem liberalizmu i indywidualizmu w tym kraju i niskim stopniem akceptacji dla postaw im przeciwnych. Otwartość Niemców wobec Polaków przejawiająca się w deklarowanej sympatii może wynikać z tak rozumianej tolerancji wobec zbiorowości etnicznie odmiennych.

## 2. Kontakty osobiste mieszkańców Euroregionu

Kolejnymi rozważanymi przejawami udziału Euroregionu w powstawaniu społeczności pogranicza są kontakty osobiste jego mieszkańców. W zależności od ich przebiegu (częstotliwość, cel) traktujemy je jako oznakę powstawania trwałych stosunków społecznych oraz więzi wśród mieszkańców ESNB. Źródłem wiedzy o kontaktach mieszkańców Euroregionu w niniejszej części książki są wyniki badań sondażowych oraz wywiadów swobodnych.

Wnioski płynące z analizy danych ilościowych wskazują, w naszym przekonaniu, na powierzchowność relacji Polaków i Niemców zamieszkujących ESNB. Dane te dotyczą częstotliwości kontaktów pomiędzy sąsiadami oraz ich celów. Jakiekolwiek kontakty z sąsiadami zza Odry i Nysy utrzymywało w momencie badania 53,8% Polaków i 66,5% Niemców (wykres 11). Bardzo często, średnio raz lub dwa razy w tygodniu z Niemcami kontaktowało się 8% mieszkańców polskiej części ESNB a z Polakami 12% mieszkańców części niemieckiej. Głównym celem tych styczności zarówno dla Polaków jak i Niemców było robienie zakupów. Kontakty ze znajomymi utrzymywało 21,5% wszystkich badanych Polaków i 36% Niemców.

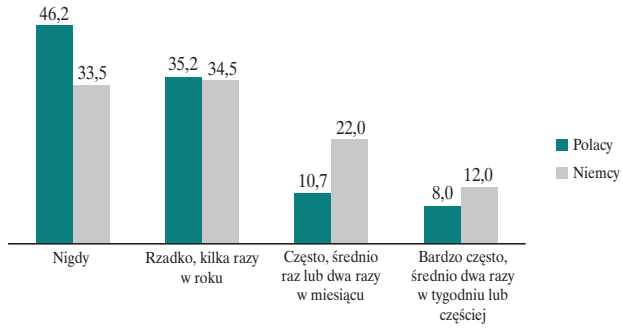
Odpowiedzi na pytanie o utrzymywanie jakichkolwiek kontaktów z Niemcami lub Polakami różniły się w obu częściach ESNB w największym stopniu ze względu na wiek i miejsce zamieszkania. Najstarsi respondenci (60 lat i więcej) z Polski i Niemiec najczęściej deklarowali, że nigdy nie kontaktują się z sąsiadami zza granicy (odpowiednio 66,4% i 53,7%; tabela 5). Natomiast odpowiedzi „bardzo często, co najmniej raz, dwa razy w tygodniu lub częściej" w obu przypadkach najczęściej udzielały osoby w wieku 30–39 lat (odpowiednio 14,0%

[50] Źródło: http://www.europeanvaluesstudy.eu/ [dostęp z dnia 13.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Wykres 11. Częstotliwość kontaktów z mieszkańcami polskiej lub niemieckiej części Euroregionu**

**Czy utrzymuje Pan/Pani jakiekolwiek kontakty z Niemcami/Polakami? Jak często? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

i 26,1%). Najmłodsi respondenci (18–29 lat) deklarowali stosunkowo wysoką aktywność w kontaktach z sąsiadami zza granicy, przy czym udział niemieckiej młodzieży wśród osób twierdzących, że spotykają się z Polakami często, był znacznie wyższy niż udział ich polskich rówieśników, którzy udzielili takiej samej odpowiedzi (odpowiednio 35,5% i 11,0%).

W polskiej części ESNB największą aktywność w kontaktach z sąsiadami deklarowali mieszkańcy największego miasta – Zielonej Góry. Najrzadziej twierdzili, że nigdy nie spotykają się z mieszkańcami sąsiedniego kraju (odpowiednio 39,8%) i najczęściej deklarowali, że utrzymują z nimi częste kontakty (13,3%; tabela 5). Najrzadziej kontakty z mieszkańcami Niemiec deklarowały osoby pochodzące ze wsi. Najczęściej twierdziły, że nigdy nie spotykają się z Niemcami (53,1%) i najrzadziej, że robią to bardzo często (5,2%). Inaczej przedstawiały się wyniki uzyskane po niemieckiej stronie. Odpowiedzi „nigdy" najczęściej (52,2%) udzielali mieszkańcy Cottbus – największego miasta w niemieckiej części Euroregionu. Najczęściej utrzymywanie jakichkolwiek kontaktów z Polakami (łącznie rzadkich, częstych i bardzo częstych) deklarowali mieszkańcy wsi (83,3%). Stosunkowo często co najmniej raz w roku z Polakami w różnych sytuacjach spotykają się, zgodnie z odpowiedziami, respondenci z małych i średnich miast (odpowiednio 82,4% i 79,5%).

Do codziennych relacji dochodziło najczęściej podczas robienia zakupów (tabela 6). Polska i Niemcy stają się miejscem spędzania czasu wolnego i celem wypraw turystycznych. Liderzy współpracy transgranicznej także deklarowali,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 5. Wiek, płeć, miejsce zamieszkania a kontakty respondentów z sąsiadami zza Odry**

| Cechy | Czy utrzymuje Pan/Pani jakiekolwiek kontakty z Niemcami/Polakami? Jak często? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Respondenci z Polski | | | | | | | | | | Respondenci z Niemiec | | | | | | | | | |
| | Nigdy | | Rzadko, kilka razy w roku | | Często, raz lub dwa razy w miesiącu | | Bardzo często | | Ogółem | | Nigdy | | Rzadko, kilka razy w roku | | Często, raz lub dwa razy w miesiącu | | Bardzo często | | Ogółem | |
| | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % |
| **Wiek** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18–29 lat | 59 | 40,4 | 57 | 39,0 | 16 | 11,0 | 14 | 9,6 | 146 | 100,0 | 6 | 19,4 | 7 | 22,6 | 11 | 35,5 | 7 | 22,6 | 31 | 100,0 |
| 30–39 lat | 44 | 38,6 | 46 | 40,4 | 8 | 7,0 | 16 | 14,0 | 114 | 100,0 | 4 | 17,4 | 8 | 34,8 | 5 | 21,7 | 6 | 26,1 | 23 | 100,0 |
| 40–49 lat | 35 | 38,9 | 39 | 43,3 | 11 | 12,2 | 5 | 5,6 | 90 | 100,0 | 10 | 25,6 | 16 | 41,0 | 7 | 17,9 | 6 | 15,4 | 39 | 100,0 |
| 50–59 lat | 52 | 43,7 | 41 | 34,5 | 16 | 13,4 | 10 | 8,4 | 119 | 100,0 | 11 | 27,5 | 15 | 37,5 | 11 | 27,5 | 3 | 7,5 | 40 | 100,0 |
| 60 lat i więcej | 87 | 66,4 | 28 | 21,4 | 13 | 9,9 | 3 | 2,3 | 131 | 100,0 | 36 | 53,7 | 19 | 28,4 | 10 | 14,97 | 2 | 3,0 | 67 | 100,0 |
| **Płeć** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mężczyźni | 134 | 46,2 | 97 | 33,4 | 35 | 12,1 | 24 | 8,3 | 290 | 100,0 | 33 | 34,0 | 24 | 24,7 | 22 | 22,7 | 18 | 18,6 | 97 | 100,0 |
| Kobiety | 143 | 46,1 | 114 | 36,8 | 29 | 9,4 | 24 | 7,7 | 310 | 100,0 | 34 | 33,0 | 41 | 39,8 | 22 | 21,4 | 6 | 5,8 | 103 | 100,0 |
| **Miejsce zamieszkania** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wieś (Pl)/miejscowość do 10 tys. (De) | 113 | 53,1 | 70 | 32,9 | 19 | 8,9 | 11 | 5,2 | 213 | 100,0 | 9 | 16,7 | 20 | 37,0 | 20 | 37,0 | 5 | 9,3 | 54 | 100,0 |
| Miasto do 20 tys. (Pl)/ od 10 tys. do 20 tys. (De) | 63 | 40,6 | 54 | 34,8 | 21 | 13,5 | 17 | 11,0 | 155 | 100,0 | 3 | 17,6 | 5 | 29,4 | 6 | 35,3 | 3 | 17,6 | 17 | 100,0 |
| Miasto od 20 tys. do 100 tys. | 56 | 47,1 | 49 | 41,2 | 9 | 7,6 | 5 | 4,2 | 119 | 100,0 | 8 | 20,5 | 16 | 41,0 | 10 | 25,6 | 5 | 12,8 | 39 | 100,0 |
| Miasto powyżej 100 tys. | 45,3 | 39,8 | 38 | 33,6 | 15 | 13,3 | 15 | 13,3 | 113 | 100,0 | 47 | 52,2 | 24 | 26,7 | 8 | 8,9 | 11 | 12,2 | 90 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 6. Cele spotkań respondentów z Polski i Niemiec z sąsiadami**

| Cel spotkań z Niemcami/Polakami | Kraj pochodzenia | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Polska | | | | | | Niemcy | | | | | |
| | Tak | | Nie | | Ogółem | | Tak | | Nie | | Ogółem | |
| | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % | L | % |
| Robienie zakupów | 208 | 64,6 | 114 | 35,4 | 322 | 100,0 | 118 | 86,1 | 19 | 13,9 | 137 | 100,0 |
| Spotkania ze znajomymi | 129 | 40,2 | 199 | 59,8 | 321 | 100,0 | 72 | 52,9 | 64 | 47,1 | 136 | 100,0 |
| Spędzanie czasu wolnego | 98 | 30,4 | 224 | 69,6 | 322 | 100,0 | 59 | 43,1 | 78 | 56,9 | 137 | 100,0 |
| Uprawianie turystyki | 79 | 24,7 | 241 | 75,3 | 320 | 100,0 | 82 | 60,3 | 54 | 39,7 | 136 | 100,0 |
| Praca zawodowa | 76 | 23,7 | 245 | 76,3 | 321 | 100,0 | 54 | 39,7 | 82 | 60,3 | 136 | 100,0 |
| Zajęcia edukacyjne | 20 | 6,3 | 300 | 93,8 | 320 | 100,0 | 21 | 15,4 | 115 | 84,6 | 136 | 100,0 |
| Inne | 41 | 12,8 | 279 | 87,2 | 320 | 100,0 | 49 | 36,0 | 87 | 64,0 | 136 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.



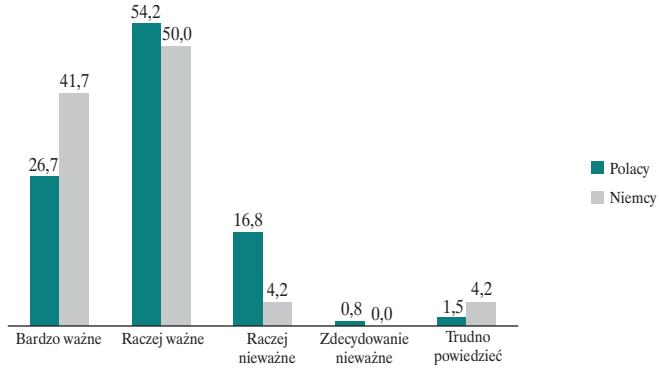
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

że coraz częściej spotykają obcokrajowców na placach zabaw, w parkach. Część wspólnych aktywności dotyczy podejmowania pracy przez Polaków w Niemczech (tylko w wyjątkowych sytuacjach Niemców zatrudnianych w Polsce).

Ostatnim aspektem dotyczącym kontaktów Polaków i Niemców są kontakty towarzyskie z mieszkańcami sąsiedniego kraju, ich częstość oraz przypisywane im znaczenie. O odpowiedź na pytania dotyczące spotkań towarzyskich zostali poproszeni uczestnicy badań, którzy wśród celów kontaktów z sąsiadami zza granicy wymienili spotkania ze znajomymi. Udział polskich i niemieckich respondentów, którzy deklarowali, że spotykają się ze znajomymi bardzo często (raz, dwa razy w tygodniu lub częściej) odpowiednio z Niemiec lub Polski był niemal taki sam. Odpowiedzi takiej udzieliło 12,3% Polaków i 13,9% Niemców. Odsetki pozostałych odpowiedzi różniły się ze względu na kraj pochodzenia respondentów. Polacy częściej deklarowali, że spotykają się ze znajomymi Niemcami kilka razy w roku (63,1% respondentów), natomiast Niemcy częściej twierdzili, że kontaktują się ze znajomymi Polakami średnio raz lub dwa razy w miesiącu (43,1% respondentów). Różnice w obu przypadkach wyniosły ok. 20%. Większość Polaków i Niemców uczestniczących w badaniach uznała kontakty ze znajomymi sąsiadami z zagranicy co najmniej za ważne (wykres 12). Niemcy częściej niż Polacy deklarowali, że spotkania ze znajomymi z sąsiedniego kraju są dla nich bardzo ważne (odpowiednio 41,7% i 26,7%). Polaków, którzy uznali kontakty ze znajomymi zza granicy za raczej nieważne, było czterokrotnie więcej niż Niemców wyrażających takie same opinie (odpowiednio 16,8% i 4,2%).

**Wykres 12. Znaczenie kontaktów ze znajomymi z Niemiec lub Polski dla respondentów**

**Jak ocenił(a)by Pan/Pani kontakty ze znajomymi Niemcami? (%)**




Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Ważnym uzupełnieniem analiz dotyczących relacji pomiędzy mieszkańcami pogranicza są dane dotyczące zawieranych tu małżeństw polsko-niemieckich. Można byłoby je uznać za przejaw przełamania obcości i realnej bliskości. Międzynarodowe związki małżeńskie należą raczej do rzadkości. Dane urzędów stanu cywilnego z dwóch największych miast województwa lubuskiego potwierdzają tę tezę. W latach 2009–2013 w Gorzowie Wielkopolskim zawarto 14 małżeństw polsko-niemieckich[51] a w Zielonej Górze 23[52].

Kontakty mieszkańców polskiej i niemieckiej części Euroregionu były stosunkowo rzadkie. Ich częstotliwość, z wyjątkiem Zielonej Góry, malała wraz powiększaniem się odległości od granicy. W naszym przekonaniu jest to raczej przejaw złożoności relacji polsko-niemieckich, niż ich braku czy słabości. Co prawda, Polacy i Niemcy rzadko kontaktują się ze sobą, jednak trwałe kontakty charakteryzują się zażyłością, a ich uczestnicy przypisują im znaczą wagę.

Wyniki analizy danych ilościowych znajdują potwierdzenie w wypowiedziach uczestników wywiadów jakościowych. Współpraca przedstawicieli samorządów lokalnych oraz innych instytucji i organizacji, a także wspólna realizacja projektów, stają się źródłem kontaktów osobistych mieszkańców pogranicza (9De, 5De, 11De, 19De, 20De, 33Pl). Uczestnicy wywiadów określali relacje pomiędzy Polakami i Niemcami biorącymi udział w okazjonalnych lub cyklicznych imprezach kulturalnych mianem wspólnoty (12Pl).

> *Oczywiście, w tej chwili te kontakty dzisiaj one są inne, jak te które były na początku lat 90. One są już dzisiaj takie spontaniczne, otwarte kontakty, czyli społeczeństwa do siebie są też takie otwarte i to jest sukces, niewątpliwy sukces który wynika właśnie z tego, że te euroregiony powstały na pograniczu i daliśmy się jedni i drudzy przekonać, że warto żyć koło siebie, współpracować ze sobą, owszem historia jednych i drugich no jest tym elementem, który początkowo jakby nie pozwalał na należyte funkcjonowanie, ale historię tak naprawdę zostawmy historykom, życie idzie naprzód, społeczeństwa się rozwijają, twórzmy podstawy dla młodego pokolenia, takiej szeroko rozumianej współpracy.* (2Pl)

Wspólnoty te mają raczej charakter okazjonalny, wytwarzają się od czasu do czasu, nie są zinternalizowane i odczuwane w życiu codziennym. Rzadko, jak twierdzili nasi rozmówcy, dochodzi do wytwarzania trwałych relacji pomiędzy polskimi i niemieckimi uczestnikami festynów, festiwali i warsztatów (10Pl).

Inaczej, jak opisałyśmy powyżej (rozdział 3), kształtują się relacje osobiste polskich i niemieckich liderów współpracy. Nierzadko są one źródłem lub efektem podejmowanych działań i warunkują ich przebieg. Stają się jednym głównych kryteriów trwałości wieloletnich, dobrze rozwiniętych partnerstw. Potwier-

[51] Źródło: Urząd Stanu Cywilnego w Gorzowie Wielkopolskim.
[52] Źródło: Urząd Stanu Cywilnego w Zielonej Górze.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

dza to istnienie ścisłego związku pomiędzy kapitałem społecznym a sposobem tworzenia sieci. Inicjowanie nowych połączeń sieciowych nie jest proste, ponieważ mieszkańcy pogranicza nie zawsze wydają się być gotowi do stawania się aktywnymi uczestnikami współpracy. Niezwykle istotna rola przypada tu kapitałowi społecznemu instytucji euroregionalnych, który powinien odpowiadać nie tylko za ułatwienie współdziałania, lecz przede wszystkim za katalizowanie budowy efektywnych połączeń (partnerstw transgranicznych), a poprzez to maksymalne wykorzystanie zasobów dostępnych w istniejącej sieci przez większą liczbę uczestników.

## 3. Wymiana wartości materialnych i niematerialnych

Prezentację przejawów oddziaływania Euroregionu na powstawanie społeczności pogranicza dopełnia analiza danych jakościowych dotyczących wymiany i powstawania wspólnych norm i wartości. Według opinii liderów współpracy transgranicznej, kontakty mieszkańców ESNB sprzyjają przejmowaniu wzorów, wzajemnemu uczeniu się i tworzeniu wspólnych reguł współżycia na pograniczu.

Nasi rozmówcy, pytani o największy sukces współpracy transgranicznej, najczęściej wskazywali na zanik obcości i wrogości we wzajemnych relacjach oraz zmianę negatywnych stereotypów (9Pl). Wśród liderów współpracy transgranicznej znalazły się osoby opowiadające o trudnych początkach współpracy (10Pl). Trudność wynikała z braku zaufania i uprzedzeń wobec Polaków lub Niemców (o zróżnicowanym pochodzeniu). Wśród uczestników partnerstw, które kontynuują współpracę, nieufność i uprzedzenia zostały w mniejszym lub większym zakresie zweryfikowane i nie stanowią barier w utrwalaniu relacji (14De).

*Naszym celem, który ja często podkreślam, były małe rzeczy, zwłaszcza projekty, te małe projekty w celu zmniejszenia deficytów w relacjach interpersonalnych. Myślę, że jest to szczególnie ważne, ponieważ mamy straszną historię, która oddziałuje na umysły wielu ludzi dzisiaj. I mam na myśli, że ważne jest, że ludzie chcą się dogadać ze sobą, znają się nawzajem, to eliminuje uprzedzenia, tak, że w pewnym momencie w tym to współżycie, na przykład granica francusko-niemiecka, to formalność. Przyjechałem tu w 1994 roku (…) dlatego uważam, że sytuacja między Niemcami i Polakami, moim zdaniem nadal naznaczona jest nieufnością, Polska, polska gospodarka i wszystko tak. Kradzieże i wszystko. To było kiedyś, moim zdaniem, bardzo powszechne. To mieliśmy na myśli, przejdziemy przez ten projekt FMP, poprawi nam się i wciąż będziemy wracać i myślę, że w dużej części się to udało.* (10De)

*Musisz tylko pamiętać, że są to różne mentalności. Po prostu musisz to zrobić trochę, a ci, którzy są tego świadomi, nie będą mieli żadnych problemów. Dlatego należy szanować wzajemny szacunek, a ja osobiście mam największe sukcesy.* (7De)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*Są stereotypy, tak samo jest z tymi kradzieżami aut, istnieją stereotypy, a teraz w ostatniej edycji serbołużyckiej gazety był redaktor w jednym miejscu i powiedział: każdy dom zamykać. Tak, ludzie się boją, Polacy przychodzą i kradną – to są stereotypy i można je ograniczyć tylko dzięki pozytywnym doświadczeniom. Oczywiście to coś w głowie, intelektualne, edukacyjne itd.* (4De)

*Chcąc sięgnąć po te środki trzeba było mieć partnera po tamtej stronie no i tu się później zaczęły schody bowiem ciężko było też przełamać jakby w moim przekonaniu mentalność tych niemieckich samorządowców w dawnym DDR-e, dawnego DDR-u do takiej współpracy. Myśmy początkowo chcąc realizować jakieś projekty w różnych dziedzinach no to szukaliśmy jakby takich prywatnych dojść do ludzi, którzy nam umożliwili później nawiązanie kontaktów z samorządem Niemieckim, trwało to dosyć długo* (2Pl).

*Pierwsze to były takie macania. To tak jak człowiek nie wie, na kogo trafił, wie pani, i trzeba tę drugą… beczkę soli zjeść, żeby się przekonać, kto to jest, jakie wartości przedstawia. Że, no myślę, te trudności… otworzyli się myślę ci ludzie, którzy my żeśmy… nam przypadło, los nam przeznaczył, oni stali się od razu otwarci. Nie zamknięci, nikt nikogo tam nie podejrzewa jakoś tam i, mówię, to wzbudziło moje zaufanie, sympatię i mojej rodziny i moich, myślę, współpracowników.* 10Pl

Wypowiedzi liderów sugerują, że kontakty pomiędzy Polakami i Niemcami w trakcie realizacji wspólnych projektów stały się okazją do wymiany doświadczeń, wzorów i wartości kultur narodowych (np. wzory gościnności, znaczenie uroczystości religijnych, kultury organizacyjne; 10De, 1Pl, 2Pl, 7Pl, 44Pl). Ich oddziaływanie miało jednak zakres ograniczony do uczestników współpracy transgranicznej.

*I bardziej się znamy. Oni się uczą od nas, my od nich. Wiemy jak gdyby, jesteśmy w stanie czasami przewidzieć ich reakcje, oni zapewne naszą też. Ale chociażby takie codzienne rzeczy, jak, nie wiem, gościnność. Ja np. widzę to bardzo dobrze tutaj. A wiem, że też, jak ja to mówię, nasi Niemcy, prawda, czyli ci euroregionalni, też pewnych rzeczy się uczyli. Taka prozaiczna rzecz, jak np., nie wiem, spotkanie i zaraz polski zwyczaj, szykowanie kanapek, kawa, herbata, prawda. A ja widzę jak tutaj na przykład Niemcy podejmują, że tak powiem, ważnych Niemców, którzy przyjeżdżają, gdzieś mi tego brakuje. Muszę sobie też tłumaczyć, że no ale dlaczego my tego człowieka nie zabraliśmy na obiad? Dla mnie to jest niezrozumiałe. Przyjeżdża osoba z zewnątrz, ważna, prawda, więc powinniśmy nawet w trakcie tej Mittagspause tą osobą się zająć, prawda. A tutaj jest to tak wpisane jakoś w tą ich mentalność, że jest ok., każdy się rozchodzi na tą swoją przerwę. A nasi Niemcy już, że tak powiem, przejęli to od nas, że… Tak, że to jest naprawdę fantastyczne.* 7Pl

*Jest coraz lepiej i to naprawdę jest widoczne. Na przykładzie mogę powiedzieć tutaj klubu, w którym uprawiam sport w Guben. Po prostu to jest coś niesamowitego, jak to się mieszа, coś wspaniałego, jak ci Polacy przychodzą do tego klubu, próbują mówić po niemiecku, Niemcy wszyscy mówią „cześć", już nikt nie mówi tam Tschuess, czy… naprawdę to jest coś niesamowitego i dzięki temu, że oni razem wyjeżdżają na te projekty, jeżdżą na jakieś tam*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

*maratony fitness, uczą się od siebie, no mówię tutaj na przykładzie sportowym, bo jest mi najbliższy.* (5Pl)

Warunkiem wymiany wzorów i wartości jest posługiwanie się tym samym kodem językowym. Znacząca liczba mieszkańców ESNB nie posługuje się językiem sąsiadów zza granicy.

Powiązania ekonomiczne omawianej zbiorowości odnoszą się do wzajemnie pełnionych usług. Zauważalny jest wzrost liczby instytucji i organizacji uwzględniających w swojej ofercie potrzeby polskich i niemieckich klientów czy kooperantów (po polskiej stronie pogranicza głównie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, po niemieckiej w ostatnich latach; 2De; 7De).

*A teraz jest ogromne zapotrzebowanie na specjalistów, młodych ludzi, stażystów i w tym kierunku poruszają się nasze projekty obecnie (…) Tak, zaczęliśmy dwa lata temu od małego projektu sieciowego, we współpracy z polskimi szkołami zawodowymi z Zielonej Góry. Zwróciliśmy się do grupy młodych ludzi i zaoferowaliśmy im możliwość szkolenia zawodowego tutaj w Niemczech. A w pakiecie, że tak powiem, był dwumiesięczny kurs językowy, staż w firmie, a następnie młodzi ludzie mogli rozpocząć naukę.* (2De)

Przykładem jest niemiecki bank lokalny Sparkasse Spree-Neiße, od kilku lat poszukujący w Polsce pracowników posługujących się językiem niemieckim, zdolnych obsługiwać konsumentów z Polski (10De).

*Cóż, obecnie jestem zaangażowany w projekt ze Sparkasse (…). Zgodnie z moją sugestią powstaje tam polski oddział. (…) Ponieważ staje się coraz bardziej jasne, że polscy klienci chcą otwierać rachunki w Sparkasse (...). Sparkasse Spree-Neiße może działać tylko w Niemczech w okręgu Spree-Neiße w Cottbus.* (10De)

Zainicjowana na początku działalności ESNB wymiana młodzieży została poszerzona o możliwość odbywania praktyk przez polskich uczniów w niemieckich przedsiębiorstwach (autorkom nie są znane przedsiębiorstwa polskie przyjmujące na praktyki uczniów z Niemiec). Wynika to z zapotrzebowania niemieckich pracodawców na wykwalifikowaną siłę roboczą.

*Ponieważ mieliśmy już problemy z naszym pierwszym projektem stażowym, w 2011 roku mieliśmy 80 polskich stażystów w okresie czterech tygodni, a żeby zaoszczędzić na kosztach tych dotacji, zasugerowaliśmy, aby młodzi ludzie mogli sami pójść na zakupy po coś do jedzenia do Aldiego lub Lidl. Strona polska powiedziała, że nie, nie jest to możliwe, ponieważ dyskonty nie wystawiają faktur.* (6De)

Jednym ze źródeł zainteresowania polskimi klientami i pracownikami były niekorzystne przemiany demograficzne na wschodnim pograniczu Niemiec, takie jak ujemny bilans migracji oraz starzenie się społeczeństwa. Pomimo

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

znaczących środków przeznaczonych na aktywizację tych rejonów, sytuacja będzie się pogarszać. Według prognoz demograficznych przygotowywanych na rok 2035 mediana wieku mieszkańców Brandenburgii osiągnie 79 lat (sic!), gdy w tym samym czasie w województwie lubuskim zostanie na poziomie lat 39 (PDRPPPN 2011). Może to w niedalekiej przyszłości skutkować koniecznością pozyskiwania wykwalifikowanej siły roboczej z polskich rejonów granicznych.

Uczestnicy wywiadów pogłębionych zgłaszali potrzebę wprowadzenia rozwiązań ułatwiających realizację wspólnych projektów inwestycyjnych przez przedstawicieli biznesu w ramach współpracy transgranicznej (3Pl). Rozszerzenie współpracy transgranicznej o sferę gospodarczą jest szansą na rozwiązanie problemów dotyczących rynku pracy na pograniczu polsko-niemieckim. Aktywność podmiotów lokalnych i regionalnych w tym zakresie obejmowałaby realizację kompetencji instytucji wyższego szczebla (przeciwdziałanie bezrobociu i skutkom starzenia się społeczeństwa jako element polityki społecznej państwa) i stanowiła kolejny etap instytucjonalizacji relacji polsko-niemieckich na pograniczu (Cole 2006).

W naszym przekonaniu, zgromadzone dane wskazują na udział ESNB jako instytucji w kształtowaniu społeczności w tej części pogranicza polsko-niemieckiego, którą obejmuje swoim zasięgiem. Działalność ESNB skupia aktywność lokalnych i regionalnych aktorów i ukierunkowuje ją na zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności (np. rynek pracy) oraz rozwiązywanie jej problemów (np. usuwanie skutków klęsk żywiołowych) (por. Cole 2006). Do uwarunkowań wpierających realizację wspólnych polsko-niemieckich działań zaliczyć należy poziom wzajemnej sympatii i zaufania. Za główny czynnik zmiany w tym zakresie uznajemy wzrost jakości kontaktów pomiędzy Polakami i Niemcami po 1989 roku. Część tych kontaktów odbywa się dzięki upowszechnianiu partnerstw transgranicznych i organizacji współpracy transgranicznej przez ESNB. Efekty aktywności Euroregionu w tym zakresie są zróżnicowane. Z jednej strony dochodzi do formalizacji istniejącej wcześniej wymiany i współpracy możliwej dzięki osobistym kontaktom liderów organizacji. Z drugiej, w partnerstwach rozpoczynających swoją działalność jedynie od formalnych przedsięwzięć dochodzi z czasem do rozwoju kontaktów osobistych i więzi, choć należy przyznać, że relacje osobiste i więzi rozwijają się głównie wśród wchodzących we wzajemne kontakty przedstawicieli (liderów) współpracujących organizacji. W konsekwencji, szczególnie z uwagi na wzrost liczby powiązań pomiędzy organizacjami i instytucjami oraz ich wzmocnienie, działalność ESNB przyczynia się do wzrostu możliwości zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności dzięki wykorzystaniu lokalnych zasobów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Prezentowane wyżej badania sondażowe, w których poddano analizie stan wzajemnych relacji między Polakami i Niemcami przedstawiają ich pozytywny obraz. Odpowiedzi respondentów wskazują, że przychylność i zaufanie przeważają nad niechęcią. Oczywiście w dalszym ciągu zauważalne są różnice we wzajemnym postrzeganiu sąsiadów – respondenci z Niemiec prawie dwukrotnie częściej deklarowali sympatię względem Polaków niż Polacy względem Niemców. Pozytywne relacje są szczególnie istotne z perspektywy jednego z warunków skuteczności działania partnerstw, tj. nastawienia otoczenia organizacji i odbioru społecznego prowadzonej przez nią działalności. Są one wynikiem uwarunkowań geopolitycznych i pozytywnych doświadczeń współpracy międzypaństwowej na poziomie makrospołecznym. Naszym zdaniem może to być również skutek oddolnego oddziaływania Euroregionu na jego mieszkańców. Przytoczone liczby, określające ilość realizowanych projektów i powstałych partnerstw wskazują na duże zaangażowanie omawianej instytucji w kreowanie społeczności pogranicza. Obecnie tego typu społeczność zauważyć można głównie w gminach przygranicznych, jednak jest ona dowodem na zmianę charakteru Euroregionu odnajdywaną w przejściu od typu „konfrontacyjnego", w którym kultura naznaczona jest poprzez konfrontację z innością przypisaną do terenów za granicą państwową, do typu transgranicznego odznaczającego się akceptacją podobnych wartości cywilizacyjnych i nastawieniem na współpracę (Koćwin 2000, s. 132).

Różnice i dystans kulturowy odgrywają ważną rolę w procesie kształtowania się nastawień w stosunku do przedstawicieli innych nacji. Równie ważny wpływ na opinie badanych mają cele i charakter pobytu cudzoziemca, postrzegane poprzez pryzmat ich sytuacji życiowych. Wydaje się, że na badanym terenie oprócz konkretyzacji cudzoziemca jako „obcego" następuje proces zmniejszania się psychologicznego dystansu wobec przedstawicieli innej narodowości. Świadomość Polaków zmierza ku uznaniu cudzoziemców raczej za „innych" niż „obcych". Świadomość Niemców jest oparta o bardzo wysoki poziom tolerancji sąsiedzkiej wobec innych etnicznie grup. Pogranicze i działające na jego podstawie instytucje euroregionalne dają możliwość wykorzystania potencjału zamieszkujących je społeczności lokalnych, rozwoju gospodarczego i współpracy, czy codziennych kontaktów społecznych oddziałujących na podstawowe definicje „obcych" a poprzez to zmian w zakresie tolerancji etnicznej. Na terenie Polski potwierdzają to dane mówiące o zdecydowanie większej akceptacji dla „inności" sąsiadów wyrażające się głównie w dużo wyższych odsetkach badanych wskazujących na obojętność w stosunku do Niemców w porównaniu do wyników uzyskanych dla ogółu kraju (52,7% w polskiej części ESNB w stosunku do 27% w całym kraju). Na tej podstawie sądzimy, że pogranicza i działające na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

nich euroregiony akcentując odmienność oraz heterogenność kulturową i cywilizacyjną mogą działać jako zmienna pozytywnie kształtująca relacje społeczne. Nie są jednak jedynymi elementami nowego ładu instytucjonalnego, które tę tolerancję zmieniają.

Zmiana bezpośrednich doświadczeń potocznych oraz formalnego przekazu podstawowych norm, wartości i sposobów postępowania w kontaktach społecznych z „innymi" wpływają na kształt relacji społecznych na pograniczu (Jasińska-Kania 2012). Zmiany te następują jednak bardzo powoli. O efektach oddziaływania nowych medialnych mechanizmów instytucjonalnych z zakresu relacji transgranicznych będzie wiadomo więcej podczas analizy mentalności najmłodszego pokolenia w przyszłości. Obecnie wyniki badań dotyczące nastawienia młodzieży do sąsiadów zza granicy wykazują znacznie mniejszą przychylność i zaufanie w relacjach niż wśród pozostałych kategorii wiekowych. Zarówno młodzi ludzie z Niemiec jak i z Polski rzadziej wykazywali przekonanie o pozytywnych stosunkach polsko-niemieckich (uczucie sympatii w stosunku do Niemców deklarowało 32,9% młodych Polaków – niechęci 6,5%; 80,0% młodych Niemców deklarowało sympatię wobec Polaków, brak było deklaracji o niechęci). Problem nastawienia młodzieży jest jednak bardziej złożony. Młodzi ludzie nie tylko znacznie rzadziej obdarzają sympatią i zaufaniem sąsiadów zza granicy, ale także generalnie wykazują się niskim poziomem wiedzy na temat podłoża analizowanych relacji i działalności Euroregionu. W badaniach uwidocznił się brak zainteresowania młodzieży ideą współpracy transgranicznej i słabe w nią zaangażowanie mogące skutkować wyhamowaniem procesu rozwoju relacji transgranicznych.

Ponadto w badaniach zauważono ciekawy paradoks wiążący się z niespójnością komponentów postaw wśród niemieckiej części mieszkańców Euroregionu. Komponent mentalny postawy analizowany poprzez poziom sympatii i zaufania wykazał dużą przychylność i otwartość postaw w stosunku do Polaków. Nie znajduje on jednak odzwierciedlenia w jego behawioralnym odpowiedniku. Mimo, że Niemcy częściej niż Polacy deklarowali sympatię oraz zaufanie do sąsiadów zza granicy i wykazali się podobnym jak oni poziomem wiedzy o ESNB oraz oceną jego znaczenia dla kształtowania stosunków polsko-niemieckich, prawie dwukrotnie rzadziej angażowali się w nawiązywanie współpracy, co zostało szczegółowo omówione w rozdziale drugim.

Przekształcenia przestrzeni przygranicznych w łatwe do przekroczenia strefy kontaktów kulturowych i powstałe na ich podstawie zmiany instytucjonalne mogą w trojaki sposób wpływać na mentalność. Są to (1) zmiany dokonujące się „na powierzchni" zjawisk, wpływające w istocie na sposób mówienia o mentalności czy nastawieniach a nie przemiany rzeczywistych orientacji mentalnych,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

(2) wywołujące powolne, związane często dopiero ze zmianami pokoleniowymi, zmiany mentalności, (3) prowadzące do niedostosowania mentalności ukształtowanej w poprzednich warunkach do nowych sytuacji (Koralewicz, Ziółkowski 2003). Z tego powodu dokonując analizy mentalności w wymiarze stosunku do „obcych" w kontekście relacji na pograniczu szukać można jedynie pierwszych oznak tendencji, traktując je jako zapowiedzi procesów, mogących z wolna nasilać się w przyszłości.

Pogranicze to obszar, który stanowi specyficzną sferę wpływów i przenikania się zjawisk kulturowych. Charakterystyczne dla niego jest utrzymywanie się faktów społecznych wynikających z odmiennych wzorców kulturowych, jednak warunkiem jego powstania (w sensie społecznym) pozostają styczności społeczne i okazje do wzajemnego poznania się, oceny oraz dokonywanie wyborów w zakresie wartości uznawanych za ważne (Kurcz 1996; O'Dowd 2003). Stosunek do sąsiadów zza granicy oraz poziom zaufania stanowią tło dla powstawania powiązań instytucjonalnych, organizacyjnych oraz osobistych. Jak wskazuje analiza wywiadów z polskimi i niemieckimi liderami Euroregionu powstawanie społeczności pogranicza przejawia się we współpracy samorządów i instytucji kulturalno-oświatowych, a także różnego rodzaju organizacji zaspokajających lokalne potrzeby oraz w kontaktach codziennych mieszkańców.

Funkcjonowanie ESNB wzmacnia proces instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Dostrzegalne są dwa kierunki jego oddziaływania. Z jednej strony, **działalność Euroregionu sprzyja umacnianiu nieformalnych transgranicznych sieci powiązań o słabej intensywności poprzez ich instytucjonalizację**, z drugiej – **umożliwia powstawanie osobistych relacji wśród uczestników formalnych sieci współpracy o szerokim zakresie oddziaływania i cykliczności podejmowanych aktywności.**

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# Zakończenie

Wspieranie społeczności pogranicza w tworzeniu i utrzymywaniu wspólnych relacji i struktur organizacyjnych, mających na celu zaspokajanie wzajemnych potrzeb i rozwiązywanie problemów mieszkańców jest kluczową funkcją euroregionów polsko-niemieckich. Łączą one ze sobą zróżnicowane instytucje i organizacje zainteresowane realizacją wspólnych działań, które wykorzystują istniejące warunki do budowania sieci współpracy. Dążą w ten sposób do tworzenia regionów w znaczeniu strukturalnym i wspólnotowym.

W niniejszej pracy analizie poddałyśmy funkcjonowanie współpracy transgranicznej w ESNB. Jest to jeden z pierwszych euroregionów w Polsce. Działa na pograniczu polsko-niemieckim od 1993 roku. Realizowanie celów Euroregionu w oparciu o partnerstwa transgraniczne skłoniło nas do spoglądania na jego działalność z perspektywy sieci społecznych. Jako narzędzie heurystyczne wykorzystałyśmy tu koncepcję relacji między sieciami zarządzania a instytucjami demokracji przedstawicielskiej (Klijn, Skelcher 2007). Przyjęte w niej ramy analityczne odwołują się do czterech form relacji między sieciami zarządzania w sferze publicznej a instytucjami demokracji reprezentacyjnej: komplementarnej, niekompatybilnej, przejściowej i instrumentalnej. Kryteria ich wyróżniania dotyczą: (1) relacji sieci do demokracji reprezentacyjnej, (2) sposobów rozumienia zasad demokracji, (3) ról pełnionych przez obieralnych polityków, (4) poziomów i form odpowiedzialności oraz (5) sposobu podejmowania decyzji. W oparciu o tę koncepcję sformułowałyśmy tezę mówiącą o przejmowaniu przez sieci współpracy funkcji tworzenia polityki transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Z godnie z nią, sieć współpracy euroregionalnej, z uwagi na jej efektywność, zastępuje instytucje regionalne i lokalne w działaniach na rzecz kreowania współpracy transgraniczej – wyznaczania jej celów i mobilizacji zasobów niezbędnych do ich osiągania. W koncepcji określającej relacje pomiędzy sieciami społecznymi działającymi w sferze publicznej a instytucjami demokracji przedstawicielskiej warunek ten spełnia model przejściowy.

Z wyników badań prezentowanych w książce wyłania się zróżnicowany obraz współpracy transgranicznej. Jej zakres, poziom i dynamika zależą od inwencji, aspiracji i przygotowania merytorycznego jej uczestników, a także wsparcia instytucjonalnego oraz pozytywnego odbioru społeczności. Współpraca transgraniczna na badanym obszarze jest prowadzona przez trzy kategorie aktorów: nieformalnych, np. liderów społeczności, zbiorowych – reprezentowanych przez

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

organizacje formalne oraz publicznych, rekrutujących się ze sfery zarządzania społecznościami lokalnymi (Jullien, Smith 2008). W tworzonej przez nie sieci wyraźnie dominują jednostki samorządu terytorialnego. Zarządzanie transgraniczne jest wielopoziomowe i angażuje podmioty lokalne. Dostępne im zasoby są ważnym warunkiem skuteczności działań podejmowanych przez partnerstwa i trwałości połączeń.

Relacje między aktorami sieci są kształtowane zarówno poprzez wymogi formalne (UE i państwowe) jak i osobiste więzi między liderami. Pozycja aktorów w sieci tworzy relacje władzy i mediacji z innymi aktorami społecznymi. Ze względu na nie, w obserwowanej przez nas sieci współpracy transgranicznej wyróżniłyśmy węzeł centralny, węzły-mosty oraz peryferia. Centralnym węzłem jest Sekretariat, bezpośrednio powiązany z innymi podmiotami. Jego podstawowym zadaniem jest zapewnienie dialogu między aktorami znajdującymi się w różnych częściach sieci oraz zaangażowania organizacji, realizujących przedsięwzięcia partnerskie. Dzięki temu możliwa jest intensywna i skuteczna transmisja informacji między uczestnikami sieci oraz zapewnienie udziału odpowiednich instytucji i organizacji zaangażowanych we współpracę transgraniczną (Durand, Nelles 2014). Szczególnie zasobne i aktywne jednostki samorządu terytorialnego stają się mostami usprawniającymi transfer dóbr w sieci. Ich przedstawiciele dominują także w organach decyzyjnych Euroregionu. Na peryferiach sieci znajdują się podmioty, które ze względu na odległość od centrum, a także niską liczbę połączeń (gęstość sieci) i brak powiązań z jednostkami spoza własnych konsorcjów projektowych, w mniejszym stopniu uczestniczą w przepływach wiedzy i informacji (Durand, Nelles 2012).

Ze względu na rozmiar i multimodalność sieci procesy decyzyjne w niej zachodzące są złożone. Uwagę zwraca „zamykanie" się procesów decyzyjnych wraz ze wzrostem wagi rozstrzyganych problemów. Organy decyzyjne określające kierunki rozwoju i formułujące cele strategiczne Euroregionu są zdominowane przez przedstawicieli kilku samorządów. Wynikająca z tego asymetria władzy jest równoważona przez działanie centralnego węzła – Sekretariatu, który pośredniczy w przekazywaniu informacji (potrzeb i oczekiwań) między partnerstwami a wewnętrznymi i zewnętrznymi (państwowe i ponadpaństwowe) organami decyzyjnymi.

Partnerstwa transgraniczne powstają wskutek nakładających się oddziaływań formalnych i nieformalnych. Zaobserwowane w nich relacje przyjmują postać dwojakiego rodzaju: sieci nieformalnych o słabym natężeniu oraz formalnych sieci współdziałania, z dużym zasięgiem oddziaływania i cyklicznością podejmowanych działań. Utrwalanie współpracy w ESNB prowadziło do różnicowania związków. Kontakty oparte o więzi formalne uzupełnianie były relacjami

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

osobistymi. Natomiast partnerstwa powstałe w wyniku oddziaływań nieformalnych podlegały naturalnemu procesowi instytucjonalizacji zrzeszeń. Co istotne w ramach podejmowanej współpracy relacje osobiste częściej były obserwowane wśród liderów działań transgranicznych niż pozostałych uczestników projektów polsko-niemieckich.

Analiza funkcjonowania ESNB wykazała trzy podstawowe kategorie działań podejmowanych na rzecz podtrzymania i rozwoju współpracy transgranicznej na badanym terenie. Były to działania z zakresu inicjowania sieci współpracy, upowszechniania jej treści oraz ich utrwalania. Szczególne znaczenie miało inicjowanie sieci społecznych, które przybierało formę celowo podejmowanych działań na rzecz powoływania partnerstw transgranicznych, jak i niezamierzonych osiąganych przy okazji upowszechniania i utrwalania idei i zasad współpracy w ramach organizacji imprez masowych, rozwoju infrastruktury, czy doradztwa podczas przygotowania wniosków projektowych. W tym sensie, naszym zdaniem, ESNB nadaje strukturę jednej z podstawowych form transgranicznej współpracy.

Do warunków trwałości partnerstw zaliczamy występowanie co najmniej trzech czynników. Po pierwsze, jest to **wyłonienie się lidera współpracy** zmotywowanego do jej kontynuowania. W ESNB byli to przedstawiciele organizacji społecznych, urzędnicy oraz politycy lokalnego i regionalnego szczebla. Ich motywacja do prowadzenia współpracy transgranicznej miała zarówno pochodzenie autoteliczne, jak i instrumentalne. Kontakty i współpraca z Niemcami lub Polakami były dla nich ważne i bardzo je cenili. Po drugie, jest to **atmosfera organizacji**, tzn. przyzwolenie oraz wspieranie prowadzenia działalności transgranicznej przez przełożonych oraz innych członków organizacji. O występowaniu takiego wsparcia informowali zarówno liderzy współpracy transgranicznej zajmujący stanowiska kierownicze, jak i osoby nie posiadające podwładnych. Trzecim warunkiem jest **nastawienie otoczenia organizacji** – wsparcie udzielane przez instytucje lokalne oraz społeczny odbiór prowadzonych działań. Liderzy biorący udział w badaniach, np. reprezentujący organizacje obywatelskie, podczas badania opowiadali o tym, w jaki sposób powodzenie realizowanych przez nich projektów zależało od poparcia miejscowych władz (wójta, burmistrza, rady gminy) oraz możliwościach wykorzystania instrumentów współpracy transgranicznej wypracowanych przez Euroregion w ramach odpowiedzi na problemy występujące w reprezentowanych przez nich społecznościach. Wymienione warunki trudno rozdzielić. Mamy tu raczej do czynienia z interferencją oddziaływania i wzajemnym umacnianiem.

Prezentowane badania wskazują także na występowanie trzech istotnych barier dla procesu rozwoju współpracy transgranicznej. Dotyczą one (1) trud-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

ności w poszukiwaniu partnerów w niemieckiej części Euroregionu, (2) relatywnie niskiej rozpoznawalności ESNB wśród mieszkańców oraz szczególnie wśród młodzieży, (3) nieznajomości języka sąsiada. Najtrudniejsza do rozwiązania kwestia dotyczy problemów w nawiązywaniu partnerstw z powodu braku zainteresowania tą procedurą strony niemieckiej. Jest ona przejawem braku potrzeb, które mogą być zaspokajane poprzez stosunki transgraniczne. Poza tym zwraca uwagę fakt, że współpraca transgraniczna nie zawsze jest traktowana w kategoriach wspólnego działania, lecz również jako sposób poprawienia własnych warunków życia w gminach polskich. Asymetria potencjałów gospodarczych obydwu krajów powoduje duże zainteresowanie projektami różnego rodzaju wśród gmin polskich i niższą przychylność dla nich w niemieckiej części Euroregionu. Kolejną barierą jest relatywnie niska rozpoznawalność ESNB i jego działań wśród mieszkańców po obu stronach granicy. Prezentowane powyżej wyniki badań przedstawiają pewien paradoks z tym związany. Polega ona przyznawaniu jego działalności wysokiej oceny przez osoby, które korzystają z jego usług i jednocześnie stosunkowo niskiej rozpoznawalności wśród mieszkańców, którzy nie są bezpośrednio z nim związani. Na szczególną uwagę zasługuje wiedza i zaangażowanie młodzieży w funkcjonowanie Euroregionu. Zarówno po polskiej jak i niemieckiej stronie ludzie młodzi mieli relatywnie niską wiedzę na temat działalności Euroregionu i stosunkowo rzadko się w nią włączali. Specyfiką współpracy transgranicznej w ESNB było silne umocowanie w relacjach społecznych wiążących tworzącą ją elitę. Skutkiem tego umocowania było wygaszanie współpracy z powodu braku kolejnych liderów – kontynuatorów współpracy. W sytuacji relatywnie niskiego zainteresowania strony niemieckiej realizacją projektów transgranicznych oraz niesatysfakcjonującym poziomem upowszechnienia wiedzy o ESNB, przedsięwzięcia ukierunkowane na kształtowanie pozytywnego wizerunku powinny być ważnym zadaniem stawianym urzędnikom euroregionalnym. Przypuszczamy, że zwiększenie rozpoznawalności może przyczynić się bezpośrednio do zwiększenia liczby osób zainteresowanych uczestnictwem w projektach, a w konsekwencji do rozwoju i upowszechniania transgranicznych sieci współpracy. Można się także spodziewać, że działalność promocyjna przyczyni się do wzrostu zainteresowania poznaniem języka sąsiadów. Niedobory w tym zakresie, większe po stronie niemieckiej, stanowią naszym zdaniem jedną z głównych przeszkód dla powstawania więzi transgranicznych. Posługiwanie się językami pochodzącymi z różnych rodzin utrudnia spontaniczne porozumiewanie się, a w konsekwencji powstawanie relacji nieformalnych i formalnych.

W badaniach uzyskano także pozytywne opinie o instytucji ESNB w kontekście jej zaangażowania w tworzenie partnerstw transgranicznych. Liderzy społeczności lokalnych umiejscowionych przy granicy wskazywali na jej wagę

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

w pozyskiwaniu informacji o realizowanych programach unijnych i możliwościach transgranicznej współpracy. Uczestnicy badań najczęściej deklarowali przekonanie o skuteczności ESNB w inicjowaniu i koordynowaniu współpracy transgranicznej. Uzyskane wyniki nie dają podstaw do wysokiej oceny w dziedzinie upowszechniania idei i treści współpracy transgranicznej. Uznajemy raczej, że są one dobrze znane w środowisku osób bezpośrednio związanych ze współpracą, a do pozostałych mieszkańców Euroregionu docierają w niewielkim stopniu.

Dobre relacje pomiędzy sąsiadami z Polski i Niemiec, ważne z uwagi na znaczenie nastawienia otoczenia organizacji dla działania partnerstw, są również częściowo skutkiem wpływu Euroregionu. Ostrożnie traktujemy je także jako przejaw efektywności działań realizowanych w Euroregionie w ostatnim ćwierćwieczu. Do powstawania społeczności dochodzi w wyniku działań zmierzających do zaspokojenia wspólnych potrzeb, a ich obszar wyznaczany jest poprzez powiązania między mieszkańcami i stowarzyszeniami, wytwarzanymi wokół aktywności z tym związanych. Oddziaływanie instytucji o charakterze euroregionalnym na powstawanie społeczności pogranicza przyjmuje formę podejmowania wysiłku na rzecz poprawy i rozwoju kontaktów sąsiedzkich pomiędzy społecznościami lokalnymi i lokalnymi władzami po obu stronach granicy. Wyniki badań prezentowanych w książce przedstawiają ich pozytywny obraz. Odpowiedzi uczestników sondażu wskazują, że wzajemna przychylność i zaufanie mieszkańców ESNB przeważają nad niechęcią. Są tu jednak zauważalne różnice we wzajemnym postrzeganiu sąsiadów – respondenci z Niemiec prawie dwukrotnie częściej deklarowali sympatię względem Polaków niż Polacy względem Niemców. Przytoczone liczby, określające ilość realizowanych projektów i powstałych partnerstw wskazują na duże zaangażowanie Euroregionu w powstawanie społeczności pogranicza. Także wypowiedzi liderów współpracy transgranicznej – osób obserwujących zmianę stosunków polsko-niemieckich w ESNB najbliżej – świadczą o wzroście liczby trwałych kontaktów osobistych pomiędzy mieszkańcami Euroregionu, wspólnotowym charakterze spotkań w trakcie realizowanych projektów, wymianie wzorów zachowania, norm, wartości i doświadczeń. Z uwagi na stosunkowo niewielki zakres wymienionych zjawisk oraz ich powierzchowny charakter, dalekie jesteśmy od twierdzenia o istnieniu społeczności pogranicza w ESNB. Obecnie jej przejawy można zaobserwować głównie w gminach przygranicznych. Pozwala to jednak dostrzegać zmianę charakteru pogranicza polsko-niemieckiego, w tym Euroregionu, polegającą na przejściu od typu „konfrontacyjnego", w którym kultura podlega oddziaływaniu konfrontacji z innością charakterystycznej dla terenów przy granicy państwowej, do typu transgranicznego odznaczającego się akceptacją podobnych wartości cywiliza-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

cyjnych i nastawieniem na współpracę. Trudno przewidzieć efekt końcowy procesu integracji na pograniczu polsko-niemieckim. Wydaje się, że po raz kolejny procesy społeczne wymykają się oddziaływaniu instytucji (Graham, Graham 1994) przybierając własne, raczej powolne tempo oraz spontaniczny charakter. Z tego powodu skłonne jesteśmy określić rolę ESNB jako swoistego katalizatora w rozwoju społeczności pogranicza, a do jego bezpośrednich zasług zaliczyć wzrost liczby kontaktów pomiędzy sąsiadami zza Odry i Nysy, zmniejszenie poziomu niechęci i weryfikację uprzedzeń oraz stereotypów. Przeprowadzona analiza pozwala jednak sądzić, że w przyszłości proces integracji pogranicza polsko-niemieckiego jest możliwy na zasadzie komplementarności. Potencjał demograficzny ludności polskiej oraz większa zdolność do jego odnowy dają szansę na wypełnienie luki, jaka powstaje w wykorzystywaniu lepiej rozwiniętej infrastruktury w niemieckiej części ESNB na skutek niekorzystnych zmian demograficznych na wschodzie Niemiec (starzenie się społeczeństwa, ujemny bilans migracji). Wydaje się więc, że społeczności lokalne pogranicza będą mogły wykorzystywać selektywnie elementy swoich potencjałów, przyczyniając się jednocześnie do stymulacji spójności i integracji badanego obszaru (Radek 2011, s. 184). Perspektywą dla Euroregionu jest promocja jego dokonań. Istotne jest dalsze inicjowanie transgranicznych przedsięwzięć integracyjnych i kulturalnych, jako szczególnie cenionych z perspektywy budowania sieci współpracy transgranicznej. Euroregion widziany z tej perspektywy może być traktowany jako zasób społeczności (Łukowski 2009) przyczyniając się do rozwiązywania jej problemów przejawiających się między innymi w poczuciu obcości, negatywnych stereotypach i uprzedzeniu, niedostosowanych rynkach pracy, różnych poziomach infrastrukturalnego zagospodarowania, czy niskim poziomie aktywności obywatelskiej.

Powstawanie więzi społecznych między mieszkańcami pogranicza polsko-niemieckiego jest wspierane poprzez wytwarzanie stosunków społecznych opartych na niesprzecznych normach i wspólnych wartościach społecznych, zaufaniu i występowaniu usług sprzyjających wyrównywaniu standardu życia. Z tej perspektywy ważne jest oddziaływanie instytucji euroregionalnych jako wspierających zarządzanie przestrzenią publiczną pogranicza oraz przygotowujących instrumenty dla rozwiązywania występujących na ich terytoriach problemów i wspierających społeczną legitymizację istnienia regionu. W prezentowanym projekcie znaleziono przykłady działań dla każdego z wymienionych warunków. Na tej podstawie uznajemy, że działalność ESNB umacnia proces rozwoju i instytucjonalizacji współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim.

W odniesieniu do przyjętych w książce ram teoretycznych oraz dyskutowanej tu tezy sądzimy, że przeprowadzone analizy wskazują na jednoczesne wystę-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

powanie w Euroregionie cech różnych modeli relacji sieci współpracy transgranicznej oraz związanych z nią instytucji demokracji przedstawicielskiej. Są to zarówno przewidywany model przejściowy jak i komplementarny oraz niekompatybilny. Na podstawie przeprowadzonych analiz skłaniamy się jednak do uznania przewagi cech modelu przejściowego. Są to w szczególności:

(1) efektywność i elastyczność w reagowaniu na potrzeby, zmiany i problemy społeczności pogranicza;
(2) uczestniczenie w sieci współpracy transgranicznej podmiotów z różnych poziomów i sfer życia publicznego;
(3) wykorzystywanie przez polityków swoich powiązań personalnych i organizacyjnych do pełnienia roli mediatorów i upowszechniania idei współpracy transgranicznej;
(4) zróżnicowanie form i poziomów odpowiedzialności za realizację celów (odpowiedzialność partnerów, partnerstw, stowarzyszeń; odpowiedzialność organizacji i osobista);
(5) podejmowanie decyzji w drodze dyskusji i negocjacji oraz dążenie do kompromisu.

W konkluzji, **podobieństwa między siecią współpracy transgranicznej w ESNB a modelem przejściowym skłaniają nas do przyjęcia tezy mówiącej o pełnieniu przez nią funkcji kreowania współpracy transgranicznej w zakresie określania celów i sposobów ich realizacji. W szczególności jest to oddziaływanie na powstawanie partnerstw (projektowanie sieci) i definiowanie ich ram działania.** Źródła rosnącego wpływu Euroregionu na kształtowanie polityki transgranicznej na granicy polsko-niemieckiej widoczne są w (1) rozszerzaniu zasięgu sieci (w tym włączanie nowych podmiotów i tworzenie nowych partnerstw); (2) wzroście doświadczenia i specjalizacji centralnego węzła (Sekretariatu), a także węzłów-pośredników (najbardziej aktywnych podmiotów) w dziedzinie współpracy transgranicznej oraz (3) w szczególnym rodzaju otwartości procesów decyzyjnych, polegającej na poszukiwaniu kanałów dostępu dla wszystkich zainteresowanych uczestników sieci i (4) tworzeniu zasad komunikacji prowadzących do trwałej równowagi między interesami i wartościami różnych podmiotów.

W odniesieniu do wartości i interesów członków sieci współpracy transgranicznej, na podstawie przeprowadzonych analiz, można sformułować dwa wnioski. Przede wszystkim interesy i wartości prezentowane przez sieć należy traktować jako wynik społecznego procesu ich formowania i negocjacji, który jest trwały i podporządkowany szczególnym, określonym zasadom. Po drugie, podczas gdy formułowanie interesów odnosi się do potrzeb i wyzwań środowiska, definiowanie wartości nie jest od nich bezpośrednio zależne; zależy bardziej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

od aktualnego kształtu stosunków społecznych oraz od wysiłku wkładanego w podejmowanie prób negocjowania i nawiązywania dialogu (Habermas 1984). Warunek ten jest spełniany przez sieć współpracy transgranicznej w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# Literatura


1. Allmendinger P., Haughton G., Knieling J., Othengrafen F. (red.), (2015), Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders, London-New York: Routlage.
2. Andersen D.J., Klatt M., Sandberg M. (red.), (2012), The Border Multiple: The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in a Re-scaling Europe, Ashgate: Aldershot and Burlington Publisher.
3. Andersen J.D., Sandberg M. (2012), Introduction, w: D.J. Andersen, M. Klatt, M. Sandberg (red.), The Border Multiple: The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in a Re-scaling Europe, Ashgate: Aldershot and Burlington Publisher, 17–35.
4. Anderson S., Francois P. (2008), Formalising Informal Institutions: Theory and Evidence from Kenyan Slum, w: E. Helpman (red.), Institutions and Economic Performance, Cambridge-Massachusetts-London: Harvard University Press, 409–451.
5. Babiński G. (2001), Pogranicza stare i nowe. Ciągłość i zmiana procesów społecznych, w: K. Krzysztofek, A. Sadowski (red.), Pogranicza etniczne w Europie. Harmonia i konflikty, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 69–92.
6. Barney D. (2008), Społeczeństwo sieci, Warszawa: Wydawnictwo Sic!
7. Batorski D. (2008), Metody analizy sieci i ich zastosowanie w ewaluacji, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), Środowisko i warsztat ewaluacji, Warszawa: PARP, 167–192.
8. Bazuń D. (2006), Kształtowanie przestrzeni społecznej przez mieszkańców pogranicza zachodniego Polski. Wybrane zagadnienia, w: Ż. Leszkowicz-Baczyńska (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Nowe pogranicza? Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 221–235.
9. Bazuń D., Napierała P. (2001), Trudności w transgranicznej współpracy polsko-niemieckiej w działalności stowarzyszeń, w: J. Leszkowicz-Baczyński (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje i wyzwania, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 279–291.
10. Bazzichelli T. (2008), Networking. The Art as Network. Digital Aesthetics Research Center, Aarhus University Press, źródło: http://www.networkingart.eu/pdf/networking_bazzichelli.pdf [dostęp z dnia 26.05.2014].
11. Bellini N., Hilpert U. (red.), (2013), Europe's Changing Geography. The Impact of Inter-regional Networks, London – New York: Routledge.
12. Boehnke K., Mielczarek-Żejmo A., Fuss D. (2008), Po obu stronach Odry: mieszkańcy niemieckich i polskich regionów przygranicznych o rozszerzeniu Unii Europejskiej 2004, w: J. Mucha, E. Narkiewicz-Niedbalec, M. Zielińska (red.), Co nas łączy, co nas dzieli? Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
13. Borgatti S. P., Halgin D. S. (2011), On Network Theory, "Journal of Organization Science", Vol. 22, 1157–1167.
14. Brym M. (2011), The Integration of European Union Borderlands: A Case Study of Polish Opinions on Cross-Border Cooperation along the Polish-German Border, "The University of the Fraser Valley Research Review", Vol. 3(3), 15–33, źródło: http://journals.ufv.ca/rr/RR33/article-PDFs/2-brym.pdf [dostęp z dnia 26.05.2019].


Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

15. Burt R.S. (2004), Structural Holes and Good Ideas, "American Journal of Sociology", Vol. 110 (2), 349–399.
16. Burt R.S. (2005), Brokerage & Closure, New York: Oxford University Press.
17. Castells M. (2007), Społeczeństwo sieci, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
18. Castells M. (2009), Koniec tysiąclecia, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
19. Castells M. (2013), Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
20. Chrabąszcz R. (2015), Governance vs Multi-level Governance, w: S. Mazur (red.), Public Governance, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 258–274.
21. Christakis N.A., Flower J.H. (2009), Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives, New York – Boston – London: Little, Brown and Company Press.
22. Ciok S. (1999), Wpływ granicy i współpracy transgranicznej na rozwój lokalny i regionalny zachodnich obszarów przygranicznych, w: A. Mync, R. Szul (red.), Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, 159–187.
23. Ciok S. (2004), Pogranicze polsko-niemieckie: problemy współpracy transgranicznej, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
24. Clarke S. (2002), Spatial Concepts and Cross-border Governance Strategies: Comparing North – American and Northern Europe Experiences. Paper presented at the EURA Conference on Urban and Spatial European Policies, Turin, źródło: https://www.researchgate.net/profile/Susan_Clarke10/publication/268201057_Spatial_concepts_and_cross_border_governance_strategies_Comparing_North_American_and_Northern_Europe_experiences/links/55628e0008ae6f4dcc952fd9.pdf [dostęp z dnia 13.05.2019].
25. Cole A. (2006), Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany, Manchester: Manchester University Press.
26. Coleman J.S. (1990), Foundations of social theory, Cambridge – London: Belknap Press.
27. Crozier M., Friedberg E. (1982), Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego, Warszawa: Wydawnictwo PWE.
28. Dahrendorf R. (1990), Reflections on the Revolution in Europe, London: Chatto & Windus.
29. DeMarco T., Lister T. (2002), Czynnik ludzki. Skuteczne przedsięwzięcia i wydajne zespoły, Warszawa: Wydawnictwo Naukowo-Techniczne.
30. DeMarco T., Lister T. (2013), Peopleware: Productive Projects and Teams (trzecia edycja), Boston – Massachusetts: Addison-Wesley Professional.
31. Dolińska K., Makaro J., Niedźwiecka-Iwańczak N. (2018), Cud pogranicza? Zgorzelczanie, gubinianie, słubiczanie o życiu w miastach podzielonych, Kraków: Nomos.
32. Dołżbłasz S., Raczyk A. (2010), Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE, Kraków: Wydawnictwo Wolters Kluwer Business.
33. Dumała H. (2000), Czy istnieje model „polskiego' euroregionu? w: W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), Euroregiony mosty do Europy bez granic, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 11–18.
34. Dumała H. (2009), Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowe możliwości dla polsko-niemieckich euroregionów, w: J. Janczak, M. Musiał-Karg (red.), Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa? Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 31–46.
35. Durand F., Nelles J. (2012), Cross-border governance within the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai (ELKT) through the example of cross-border public transportation.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

CEPS/INSTEAD, Working Papers Vol. 16, źródło: https://www.liser.lu/?type=module&id=104&tmp=2652 [dostęp z dania 7.01.2019].
36. Durand F., Nelles J. (2014), Binding Cross-Border Regions: An Analysis of Cross-Border Governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 105(5), źródło: www.researchgate.net/publication/259556479_Binding_Cross-Border_Regions_An_Analysis_of_Cross-Border_Governance_in_Lille-Kortrijk-Tournai_Eurometropolis [dostęp z dnia 7.01.2019].
37. Fiszer J. (1998), Stosunki polsko-niemieckie w latach 1970–1989 – uwarunkowania i bilans, w: J. Holzer, J. Fiszer (red.), Stosunki polsko-niemieckie w latach 1970-1995. Próba bilansu i perspektywy rozwoju, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 11–29.
38. Fowler J. H., Christakis N. (2009), Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives, New York, Boston, Londyn: Little, Brown and Company.
39. Fowler J.H., Christakis N. (2010), Cooperative Behavior Cascades in Human Social Networks, "Proceedings of the National Academy of Sciences", Vol. 107(12), 5334–5338.
40. Frątczak-Müller J., Mielczarek-Żejmo A. (2014), Partnerstwa transgraniczne – udział instytucji w inicjowaniu sieci społecznych (na przykładzie Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr), „Opuscula Socilogica", Vol. 3 (9), 43–56.
41. Frątczak-Müller J., Mielczarek-Żejmo A. (2016a), Cross-border partnerships – the impact of institutions on creating the borderland communities (the case of Spree-Neiße-Bober Euroregion), "Innovation. The European Journal of Social Science Research", Vol. 29(1), 77–97.
42. Frątczak-Müller J., Mielczarek-Żejmo A. (2016b), Zwischen Sympathie und Gleichgültigkeit. Die Einstellung der Einwohner der Euroregion Spee-Neisse-Bober zu ihren Nachbarn, w: U. Bretschneider, F. Sönke, I. Spieker (red.), Verordnete Nachtbarschaften: Transformationsprozesse im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum seit dem Zweiten Weltkrieg, Dresden: Thelem, 165–179.
43. Freeman L.C. (2004), The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science, Vancouver: Empirical Press.
44. Gołdyka L. (1999), Miasto pogranicza polsko-niemieckiego jako środowisko wychowawcze, w: L. Gołdyka, J. Leszkowicz-Baczyński, L. Szczegóła, M. Zielińska (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 153–163.
45. Gołdyka L. (2008), Pogranicze polsko-niemieckie w perspektywie demograficznej, w: Z. Kurcz (red.), Polskie pogranicza w procesie przemian, Wałbrzych: Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości.
46. Gołdyka L. (2008a), Głos w dyskusji: Po co nam socjologia pogranicza?, w: Z. Kurcz (red.), Polskie pogranicza w procesie przemian, Wałbrzych: Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, 60–67.
47. Gołdyka L. (2013), Pogranicze polsko-niemieckie jako przestrzeń socjalizacji, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
48. Graham C., Graham A. (1994), Community Life. An Introduction to Local Social relation, New York – London: Harverster / Wheatsheaf Publisher.
49. Greta M. (2003), Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski, Łódź: Politechnika Łódzka Press.
50. Greta M., Lewandowski K. (2008), The significance of euroregions in the process of achieving social and economic cohesion in the European Union, w: R. Stanisławski, M. Greta, A. Maciaszczyk (red.), Structural funds for the socio-economic development of the Lodz Region in the perspective of experiences of polish regions, Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 213–225.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

51. Greta M., Lewandowski, K. (2008a), Polish euroregional response in the social and economic problems. The example of Sprewa-Nysa-Bóbr and Pomerania Euroregions – conclusions for other regions, w: R. Stanisławski, M. Greta, A. Maciaszczyk (red.), Structural funds for the socio-economic development of the Lodz Region in the perspective of experiences of polish regions, Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 226–239.
52. Grzymała-Kazłowska A. (2012), Paradoksy polskiej tolerancji. Postawy wobec mniejszości i imigrantów w Polsce na tle Europy, w: A. Jasińska-Kania (red.), Wartości i zmiany. Przemiany postaw Polaków w jednoczącej się Europie, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 131–164.
53. Habermas J. (1984), The Theory of Communicative Action, Vol. 1. Reason and the Rationalization of Society, Boston: Beacon Press.
54. Hanneman R.A., Riddle M. (2005), Introduction to Social Network Methods, źródło: http://faculty.ucr.edu/~hanneman/ [dostęp z dnia 30.04.2019].
55. Hanneman R.A., Riddle M. (2011), Concepts and Measures for Basic Social Network Analysis, w: J. Scott, P.J. Carrington (red.), The Sage Handbook of Social Network Analysis, London: Sage, 340-369, źródło: http://journals.ufv.ca/rr/RR33/ [dostęp z dnia 7.04.2015].
56. Itçaina X., Manterola J.J. (2013), Towards Cross-border Network Governance? The Social and Solidarity Economy and the Construction of a Cross-Border Territory in the Basque Country [online], w: K. Stokłosa, G. Besier (red.), European Border Regions in Comparison. Overcoming nationalistic aspects or re-nationalization? Abingdon: Routledge, 169–187, źródło: http//www.unrisd.org/thinkpiece-itcaina [dostęp z dnia 30.05.2014].
57. Janczak J., Musiał-Karg M. (2009), Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa? Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
58. Jasińska-Kania A. (red.), (2012), Wartości i zmiany. Przemiany postaw Polaków w jednoczącej się Europie, Warszawa.
59. Jullien B., Smith A. (2008), Industries and Globalization. The Political Causality of Difference. New York: Palgrave Macmillan.
60. Kaczmarek T. (2005), Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
61. Klatt M. (2012), Mobile Regions: Copetitive Regional Concepts (not only) in the Danish-German Border Region, w: D.J. Andersen, M. Klatt, M. Sandberg (red.), The Border Multiple: The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in a Re-scaling Europe, Ashgate: Aldershot and Burlington Publisher, 55–73.
62. Klijn E.H, Steijn B., Edelenbos J. (2010), The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks, "Public Administration", Vol. 88 (4), 1063–1082, źródło: https://www.researchgate.net/publication/227670267_The_Impact_Of_Network_Management_On_Outcomes_In_Governance_Networks [dostęp z dnia 5.05.2019].
63. Klijn E.H., Skelcher C.K. (2007), Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications, "Public Administration", Vol. 85(3), 587-608.
64. Kłoskowska A. (1973), Kulturowe uwarunkowania postaw, w: S. Nowak (red.), Teorie postaw, Warszawa: PWN, 257–286.
65. Koćwin L. (2000), Komparatystyczna analiza euroregionalnych rozwiązań współdziałania transgranicznego Polski z Niemcami na tle doświadczeń zachodnioeuropejskich, w: W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), Euroregiony mosty do Europy bez granic. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, 130–143.
66. Koralewicz J., Ziółkowski M. (2003), Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar/ Collegium Civitas Press.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

67. Kostro K. (2006), Aktualny stan badań nad kapitałem społecznym w Polsce, „Studia Ekonomiczne“, Vol. 1–2, 179–186.
68. Koszel B. (1999), Die Außenpolitik der Volksrepublik Polen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989, w: J.P. Barbian, M. Zybura (red.), Erlebte Nachbarschaften. Aspekte der deutsch-polnischen Beziehungen im 20. Jahrhndert, Wiesbaden: Harrasowitz Verlag, 57–75.
69. Kurcz Z. (1992), Procesy integracji i dezintegracji społecznej w miastach pogranicza, w: Z. Kurcz (red.), Problemy społeczno-gospodarcze miast pogranicza polsko-niemieckiego, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 59–89.
70. Kurcz Z. (1996), Problemy społeczno-gospodarcze na polskich pograniczach, w: W. Patrzałek (red.), Problemy rozwoju lokalnego, regionalnego i na polskich pograniczach. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
71. Kurcz Z. (1999), Pogranicze polsko-niemieckie a „polnische Wirtschaft”, w: L. Gołdyka (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 219–233.
72. Kurcz Z. (2012), Powrót pograniczy. Entuzjazm, normalność, problemy, w: K. Frysztacki, P. Sztompka (red.), Polska początku XXI wieku: przemiany kulturowe i cywilizacyjne, Warszawa: Polska Akademia Nauk, 461–482.
73. Kurczewska J. (1997), Patriotyzm społeczeństwa polskiego lat 90. – między wspólnotą kultury a wspólnotą obywateli, w: H. Domański, A. Rychard (red), Elementy nowego ładu, Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, 419–445.
74. Kurczewska U. (2014), Partycypacja obywatelska w zarządzaniu politykami publicznymi Unii Europejskiej, w: A. Przybylska, A. Giza (red.), Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 100–120.
75. Kurzępa J. (1998), Młodzież pogranicza – „Juma”, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe.
76. Kurzępa J. (1999), Otwarcie granicy a nielegalna działalność gospodarcza (Polska – Niemcy 1988–1998), w: L. Gołdyka (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej – kontynuacje, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 255–270.
77. Kurzępa J. (2001), Młodzież pogranicza – „Świnki”, czyli o prostytucji nieletnich, Kraków: Wydawnictwo „Impuls”.
78. Kwiatkowski M. (2013), Konkurs jako instytucja fasadowa, „Studia Socjologiczne”, Vol. 1(208), 95–120.
79. Lechevalier A., Wielgohs J. (red.), (2013), Borders and Border Regions in Europe. Changes, Challenges and Chances [online], Bielefeld: Transcript, źródło: http://www.transcript-verlag.de/ts2442/ts2442_1.pdf [dostęp z dnia 3.07.2014].
80. Lepik K. (2009), Euroregions as Mechanisms for strengthening Cross-Border Cooperation in the Baltic Sea Region [online], “Trames” Vol. 13(63/58), 265–284, źródło: http://www.kirj.ee/public/trames_pdf/2009/issue_3/trames-2009-3-265-284.pdf [dostęp z dnia 3.04.2015].
81. Leś E., Nałęcz S. (2002), Potencjał społeczny i ekonomiczny sektora non-profit w Polsce. Wybrane wyniki badań międzynarodowych sektora non-profit, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
82. Lewenstein B. (2006), Nowe paradygmaty rozwoju układów lokalnych, w: J. Kurczewska (red.), Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.
83. Lin N. (2002), Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*,* Cambridge: Cambridge University Press.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

84. Łukowski W. (2009), Miasto na granicy w poszukiwaniu symbolicznej spójności, w: W. Łukowski, H. Bojar, B. Jałowiecki, (red.), Społeczność na granicy. Zasoby mikroregionu Gołdap i mechanizmy ich wykorzystywania. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 17-51.
85. Misiak W. (1999), Dirty togetherness: phenomena of social pathology in borderland areas at Polish-German and Polish-Czech frontiers, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
86. Mync R., Szul R. (1999), Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
87. O'Dowd L. (2003), The Changing Significance of European Borders, w: J. Anderson, L. O'Dowd, T.M. Wilson (red.), New Borders for a Changing Europe Cross-border Cooperation and Governance, London, Portland, Oregon: Frank Cass.
88. Olson M. (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass: Oxford University Press.
89. Opiłowska E. (2019), Regionalisation in Poland: background, features and public perception, „Belgeo" [online], 2, źródło: http://journals.openedition.org/belgeo/34254 [dostęp z dnia 5.08.2019]; DOI: 10.4000/belgeo.3425
90. Osękowski C. (1985), Pionierzy w mundurach na Ziemi Lubuskiej, Zielona Góra: Lubuski Komitet Upowszechniania Prasy.
91. Osękowski C. (2006), Ziemie Odzyskane w latach 1945–2005. Społeczeństwo, władza, gospodarka, Zielona Góra: Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego.
92. Osękowski C., Szczegóła H. (1999), Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989–1997), Zielona Góra: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
93. Parsons T. (1968), On the Concept of Value-Commitments, "Socilogical Inquiry", 38(2), 135–160.
94. Partycki S. (2010), Partnerstwo – współczesny imperatyw społeczny, w: S. Partycki (red.), Partnerstwo i współpraca a kryzys gospodarczo-społeczny w Europie Środkowej i Wschodniej, tom I, Lublin: Wydawnictwo KUL, 28–39.
95. Partycki S., Błaszczak D. (2018), Partnerstwa transgraniczne w sieciach społecznych na przykładzie euroregionów, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies", Vol. 6 (4), 327–345.
96. Paasi A. (1986), The institutionalization of regions: A theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, "Fennia – International Journal of Geography", Vol. 164, 105–146.
97. Paasi A. (2002), Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing "Regional Identity", "Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie", 93 (2), 137–148.
98. Paasi A. (2009), The Resurgence of the "Region"and "Regional Identity": Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe, "Review of International Studies", 35, 121–146.
99. Perkmann M. (2002a), Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European policy: The case of the EUREGIO', Department of Sociology, Lancaster: Lancaster University, źródło: http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Policy-Entrepreneurs.pdf [dostęp z dnia 1.05.2019).
100. Perkmann M. (2002b), The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation', [online]. Opublikowane przez Department of Sociology, Lancaster: Lancaster University, LA1 4YN, UK. Źródło: http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf [dostęp z dnia 4.04.2015].
101. Perkmann M. (2003), Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation [online], "European Urban and Regional Studies", Vol. 10(2),

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

153–171, źródło: dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/660/4/Perkmann_cross-border_regions_2003%5B1%5D.pdf [dostęp z dnia 3.04.2015].
102. Perkmann M. (2007), Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region, "Regional Study", Vol. 41(2), 253–266.
103. Piattoni S. (2010), The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges, New York: Oxford University Press.
104. Pinelli D., Giacometti R., Lewney R., Fingleton B. (1998), European Regional Competitiveness Indicators, Discussion Paper 103, Cambridge: Department of Land Economy, University of Cambridge.
105. Powell W.W., White D.R., Koput K.W., Owen-Smith J. (2005), Network dynamics and field evolution: The growth of interorganizational collaboration in the life sciences, "American Journal of Sociology", Vol. 110(4), 1132–1205.
106. Provan K.G., Kenis P. (2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 18(2), 229–252.
107. Putnam R.D. (1993), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, New York: Princeton University Press.
108. Quine W. (1963), From logical point of view. Logico-philosophical essays, New York, Hagerstown, San Francisco, London: Harper & Row Publishers.
109. Radek R. (2011), Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych polskiego pogranicza, Katowice: Uniwersytet Śląski Press.
110. Ruszkowski J. (2013), Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu, w: J. Ruszkowski, L. Wojnowicz (red.), Multi Level Governance w Unii Europejskiej, Szczecin-Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, 7–18.
111. Sadowski A. (2004), Pogranicze jako przedmiot badań socjologicznych w warunkach integracji europejskiej, w: K. Krzysztofek, A. Sadowski (red.), Pogranicza i multikulturalizm w warunkach Unii Europejskiej. Implikacje dla wschodniego pogranicza, Białystok: Uniwersytet w Białymstoku, 15–27.
112. Sadowski A. (2014), Socjologia pogranicza w warunkach społeczeństwa pluralistycznego, w: M. Zielińska, B. Trzop (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza i centra współczesnej Europy, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 103–122.
113. Sadowski A. (2014), Socjologia pogranicza w warunkach społeczeństwa pluralistycznego, w: M. Zielińska, B. Trzop (red.), Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza i centra współczesnej Europy. Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 103–122.
114. Siemieńska R. (2001), Narody Wschodniej i Środkowej Europy o sobie i innych, w: A. Jasińska-Kania (red.), Trudne sąsiedztwa. Z socjologii konfliktów narodowościowych, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 47–77.
115. Söderbaum F. (2016), Rethinking Regionalism, London & New York: Palgrave Macmillan.
116. Sohn C. (2018), Cross-border regions, w: A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (red.), Handbook on the Geographies of Regions and Territories, Cheltenham: Edward Elgar, 298–310.
117. Solarz P. (2009), Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej, Warszawa: Wizja Press & IT, 17–52.
118. Sørensen E., Torfing J. (2005), Network Governance and Post-liberal Democracy, "Administrative Theory and Praxis", Vol. 27(2), 197–237.
119. Stokłosa K., Besier G. (red.), (2014), European Border Regions in Comparison. Overcoming nationalistic aspects or re-nationalization? Abingdon: Routledge.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

120. Strihan A. (2008), A network-based approach to regional borders: the case of Belgium, "Regional Studies", Vol. 42(4), 539–554.
121. Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S. (2012), Trwałość współpracy przygranicznej, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
122. Sztompka P. (2002), Socjologia, Warszawa: Wydawnictwo Znak.
123. Walzer M. (2013), O tolerancji, Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
124. Zielińska J., Koszyk-Białobrzeska R. (2009), The Role of Crossborder Cooperation in Socioeconomic Development based on the Example of Euroregions Niemen and Pomerania, "Olsztyn Economic Journal", Vol. 4(1), 49–60.
125. Zielińska M. (2007), Pogranicze i centrum. Wybrane problemy analiz porównawczych w badaniach sondażowych, „Przegląd Socjologiczny", Vol. 1, 245–264.
126. Ziółkowski M. (1989), Wiedza jednostka społeczeństwo, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
127. Ziółkowski M. (2000), Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego, Poznań: Fundacja Humaniora Publishing House.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# Pozostałe źródła


1. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz. U. Nr 61 z 1993 r., poz. 287.
2. OECD/SWAC (2017), Cross-border Co-operation and Policy Networks in West Africa, West African Studies, Paris: OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265875-en
3. PDRPPPN (2011), Procesy demograficzne i rynek pracy na pograniczu polsko-niemieckim, Zielona Góra: Urząd Statystyczny.
4. PRDESNB (2007), Plan rozwoju i działania Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr, źródło: http://euroregion-snb.pl/media/dokumenty/Ogolne/plan_rozwoju_i_dzialania_euroregionu_sprewa_nysa_bobr.pdf [dostęp z dnia 29.04.2019].
5. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Bonn, 17 czerwca 1991 roku.
6. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 stycznia 1991 roku, Dz. U. Nr z 1994.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16 z 1990 r., poz. 95.
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. Nr 20 z 1989 r., poz. 104 ze zmianami.
9. Zarządzenie Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1990 r. w sprawie rejestracji związków międzygminnych, Monitor Polski z dnia 10 września 1990 r. Nr 33, poz. 266.
10. Umowa o utworzeniu „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr" zawarta między Stowarzyszeniem Gmin Rzeczpospolitej Polskiej „Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr" a Stowarzyszeniem „Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr".
11. Statut Stowarzyszenia Gmin Rzeczpospolitej Polskiej Euroregion Sprewa Nysa Bóbr, źródło: http://pliki.euroregion-snb.pl/umowa_snb.pdf [dostęp z dnia 13.05.2019].
12. Statut Stowarzyszenia "Euroregion Spree- Neiße- Bober" e.V, źródło: http://pliki.euroregion-snb.pl/satzung_2006.pdf [dostęp z dnia 13.05.2019].
13. Oświadczenie rządowe z 14.07.1994 r. w sprawie ratyfikacji przez RP Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15.10.85 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608.


Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

# Aneks

**Tabela 7. Struktura próby założonej i zrealizowanej w badaniach sondażowych (%)**

| Cechy | Kraj pochodzenia respondentów | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Polska | | Niemcy | |
| | Próba założona | Próba zrealizowana | Próba założona | Próba zrealizowana |
| **Wiek** | | | | |
| 18–19 lat | 3,4 | 3,3 | 1,6 | 1,5 |
| 20–29 lat | 20,6 | 21,0 | 14,7 | 14,0 |
| 30–9 lat | 18,9 | 19,0 | 11,9 | 11,5 |
| 40–49 lat | 14,8 | 15,0 | 19,0 | 19,5 |
| 50–59 lat | 19,7 | 19,8 | 19,9 | 20,0 |
| 60 lat i więcej | 22,6 | 21,8 | 32,9 | 33,5 |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Płeć** | | | | |
| Mężczyźni | 47,7 | 48,3 | 49,4 | 48,5 |
| Kobiety | 52,3 | 51,7 | 50,6 | 51,5 |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Miejsce zamieszkania** | | | | |
| Wieś (Pl)/miejscowość do 10 tys. (De) | 35,5 | 35,5 | 27,2 | 27,0 |
| Miasto do 20 tys. (Pl)/od 10 tys. do 20 tys. (De) | 25,3 | 25,8 | 8,4 | 8,5 |
| Miasto od 20 tys. do 100 tys. | 20,1 | 19,8 | 19,7 | 19,5 |
| Miasto powyżej 100 tys. | 19,1 | 18,8 | 44,7 | 45,0 |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 | 100 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

**Tabela 8. Kategorie uczestników wywiadów swobodnych**

| Uczestnicy wywiadów | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Niemcy | | | | Polska | | | |
| Beneficjenci | | Organizatorzy współpracy transgranicznej | | Beneficjenci | | Organizatorzy współpracy transgranicznej | |
| Nr* | Rola społeczna | Nr* | Rola społeczna | Nr* | Rola społeczna | Nr* | Rola społeczna |
| De1 | Nauczyciel | De8 | Samorządowiec | PL1 | Samorządowiec | PL4 | Urzędnik ESNB |
| De2 | Przedstawiciel przedsiębiorców | De10 | Prezydent honorowy ESNB | PL2 | Samorządowiec | PL5 | Urzędnik ESNB |
| De3 | Urzędnik | De19 | Samorządowiec | PL3 | Samorządowiec | PL6 | Urzędnik ESNB |
| De4 | Reprezentant NGO | | | PL8 | Samorządowiec | PL7 | Urzędnik ESNB |
| De5 | Reprezentant NGO | | | PL9 | Samorządowiec | PL33 | Urzędnik ESNB |
| De6 | Przedstawiciel przedsiębiorców | | | PL10 | Samorządowiec | PL35 | Prezes Konwentu |
| De7 | Urzędnik | | | PL11 | Samorządowiec | PL48 | Urzędnik |
| De9 | Samorządowiec | | | PL12 | Samorządowiec | | |
| De11 | Przedstawiciel przedsiębiorców | | | PL13 | Urzędnik | | |
| De12 | Urzędnik | | | PL14 | Urzędnik | | |
| De13 | Reprezentant NGO | | | PL15 | Urzędnik | | |
| De14 | Reprezentant NGO | | | PL16 | Samorządowiec | | |
| De15 | Reprezentant NGO | | | PL17 | Nauczyciel akademicki | | |
| De16 | Samorządowiec | | | PL18 | Samorządowiec | | |
| De17 | Przedsiębiorca | | | PL19 | Samorządowiec | | |
| De18 | Urzędnik | | | PL20 | Samorządowiec | | |

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| De20 | Samorządowiec | | | PL21 | Urzędnik | | |
| | | | | PL22 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL23 | Urzędnik | | |
| | | | | PL24 | Dyrektor szkoły | | |
| | | | | PL25 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL26 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL27 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL28 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL29 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL30 | Urzędnik | | |
| | | | | PL31 | Urzędnik | | |
| | | | | PL32 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL34 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL36 | Nauczyciel | | |
| | | | | PL37 | Urzędnik | | |
| | | | | PL38 | Urzędnik | | |
| | | | | PL39 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL40 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL41 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL42 | Polityk | | |
| | | | | PL43 | Urzędnik | | |
| | | | | PL44 | Samorządowiec | | |
| | | | | PL45 | Urzędnik | | |
| | | | | PL46 | Urzędnik | | |
| | | | | PL47 | Urzędnik | | |
| | | | | PL49 | Urzędnik | | |
| | | | | PL50 | Reprezentant NGO | | |

Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 13577273A6235656